



L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? : enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)

Lisa Lévy

► To cite this version:

Lisa Lévy. L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? : enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly). Architecture, aménagement de l'espace. Université de Grenoble, 2013. Français. NNT : 2013GRENH019 . tel-01001827

HAL Id: tel-01001827

<https://theses.hal.science/tel-01001827>

Submitted on 5 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Géographie**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Lisa LEVY

Thèse dirigée par **Olivier SOUBEYRAN** et
codirigée par **Guillaume FABUREL**

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**
dans **l'École Doctorale Science de l'Homme, du Politique et du
Territoire**

L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ?

Enquête sur un projet interdépartemental (le Pôle d'Orly).

Thèse soutenue publiquement le **22 octobre 2013**,
devant le jury composé de :

Monsieur Olivier SOUBEYRAN

Professeur à l'université de Grenoble (Directeur de thèse)

Monsieur Guillaume FABUREL

Professeur à l'université de Lyon (Co-directeur de thèse)

Monsieur Michel LUSSAULT

Professeur à l'université de Lyon (Président du jury)

Madame Corinne LARRUE

Professeur à l'université de Paris Est (Rapporteuse)

Monsieur Jean-Pierre ORFEUIL

Professeur à l'université de Paris Est (Rapporteur)

Monsieur Martin VANIER

Professeur à l'université de Grenoble (Examineur)



REMERCIEMENTS

Je remercie tout d'abord mes directeurs, pour leur suivi attentif et les échanges constructifs qui ont permis l'aboutissement de cette thèse : Olivier Soubeyran, qui a semé la graine de l'improvisation dans mes travaux et a su m'encourager à la faire grandir, par son enthousiasme communicatif et Guillaume Faburel pour la confiance qu'il m'a accordée depuis mon premier stage de recherche, en License, ainsi que pour son soutien constant, la passion transmise pour les territoires aéroportuaires et la découverte de l'environnement.

Je tiens à remercier vivement et chaleureusement tous mes collègues des Conseils généraux, en premier lieu Geneviève Bernanos et Sandrine Issa-Sayegh pour l'intérêt qu'elles ont accordées à mon projet de thèse CIFRE et pour l'avoir porté auprès de la hiérarchie. Et bien sûr, la troupe des chefs de projet et des agents des directions de l'aménagement, par delà les frontières institutionnelles, pour tous les bons moments partagés, leur disponibilité et les nombreux échanges essentiels à la construction de mes idées : Sébastien Beaudet, Agnès Bonhomme, Lucie Bignon, Gaëlle Joulaud, Lucille Mozet, Axelle Burghoffer, Véronique Perret, Anne-Sophie Avezou, Frédéric Brand, Marina Padot, Emmanuelle Vilaraseau, Jean-Paul Robin, Guy Davy... Je remercie également mes chefs de service et directeurs successifs, dont l'accompagnement quotidien a notamment permis l'apprentissage des règles et contraintes de l'administration : Geneviève Bernanos, Sandrine Issa-Sayegh, Arnaud Trécour et Jean-Paul Vilain.

Je remercie également tous les élus et les « anciens » du Pôle d'Orly, qui ont accepté de partager leurs souvenirs et leur vision du Pôle et sans qui il aurait été bien difficile de déchiffrer les débuts de cette aventure collective : Michel Berson, Thierry Mandon, Christian Hervy, Laurent Garnier, Jean-Luc Charles, Hélène Planque, Ariane Requena, Pascal Noury, Alain Cluzet, Vanessa Ghiati, Amandine Bonneau, Isabelle Lepercq.

Et bien sûr tous ceux dont le soutien inestimable m'a permis d'aller au bout de cette aventure, de ses joies et de ses épreuves quotidiennes. Sarah et Noémie, pour leur aide précieuse qui ne se mesure plus ni en heures partagées à la bibliothèque, ni en styles créés... Alexandra et Julien pour leurs encouragements essentiels dans les moments de blocage et Ahmad pour avoir mis à ma portée les outils nécessaires au dessin d'une belle spirale. Enfin ma famille et mes amis, qui m'ont soutenue tout au long de ces interminables études et ont relu jusqu'aux dernières pages.

RÉSUMÉ

Face à une crise de la planification avérée depuis plusieurs décennies, l'aménagement peine à renouveler ses méthodes et outils, ainsi qu'à relever le défi de l'action dans un monde incertain. Toutefois, impulsés par des formes de gouvernance inédites, des objets territoriaux non identifiés apparaissent, théâtres de modalités d'action et de territorialités qui échappent au cadre de la planification et à l'institutionnalisation. Le Pôle d'Orly, projet interdépartemental, en est un exemple. C'est en le suivant au quotidien pendant quatre ans, au Conseil général de l'Essonne, que cette thèse s'est construite autour de l'idée que l'improvisation peut éclairer la nature de l'action et du territoire en jeu et permettre de comprendre leur pertinence et leur efficacité propres. En élargissant l'enquête à l'ensemble des projets d'aménagement du CG, une trajectoire commune est apparue, dessinant les contours d'un modèle d'action improvisée. Ambiguïté, équivoque, indétermination et éphémère en sont des propriétés centrales. Caractérisée par une intentionnalité et une créativité partagées qui ne distinguent plus entre composition et exécution, l'improvisation s'appuie sur la construction du sens et des finalités dans le cours de l'action et rétrospectivement, issue de l'interaction entre leader et partenaires, joue avec un horizon d'attente et multiplie les effets latéraux. L'analyse des compétences déployées par les chefs de projet a par ailleurs permis d'identifier les bases d'une discipline de l'action improvisée. Celle-ci porte l'attention sur des qualités et des valeurs associées à l'écoute, la prévoyance, la confiance, l'engagement, dans une logique de don et de croyance, au cœur des échanges avec les partenaires et de l'engagement réciproque au service du projet.

ABSTRACT

Exposed to increasing levels of uncertainty, the planning model is facing a crisis that affects its theories as well as its methods and tools: it is now in need of renewal. In relation with varying structures of governance, some unidentified forms of territories appear, which support new methods of action and new identities. The “Pôle d’Orly”, initiated by two General councils, are among them. By working four years at the Essonne general council, I was able to approach this project from within and develop a new perspective in which improvisation can explain the nature of the territory and the action conducted, while also allowing to understand its relevance and its efficiency. By observing the other planning projects managed by the council, I have identified a common patterns and themes which characterize an improvisational action model. Ambiguity, equivocation, indeterminacy and ephemera are central components of this model. Generally considered in a pejorative way, I show how they are the key of sharing and compromising. Improvisation also allows sharing both the intention and the creativity guiding the project between all the partners (and, consequently, to not distinguish composition and execution activities). The meaning and finality of actions are ever-evolving, constantly adapting to the context and, as a result, goals and outcomes have to be sought indirectly. I also identified a set of skills and competencies developed by the project managers, which underlines a capacity to listen, to build trust, and to foster a special commitment within a logic of giving and belief, which are the foundation in the mutual exchange of dynamics between partners and guarantee their active contribution to the project.

SOMMAIRE

Remerciements	3
Résumé	5
Abstract	7
Sommaire	9
Liste des figures	11
Liste des annexes	13
Liste des abréviations	15
Liste des entretiens	17
Préambule : Réflexion méthodologique autour de la thèse « cifre »	19
1. Présentation du contexte de la thèse : un ancrage fort dans le terrain	19
2. Construction d'une posture: tensions entre immersion et observation	32
Introduction générale : L'aménagement face au défi de l'improvisation	45
1. Le Pôle d'Orly : un objet territorial non identifié	45
2. Le modèle planificateur face à sa révolution : rendre une part active au temps de l'aménagement	48
3. L'action aménagiste dans une temporalité <i>en Devenir</i>	52
4. L'improvisation : vers une autre discipline pour l'action aménagiste	59
Le projet Pôle d'Orly : présentation synthétique	63
Chapitre 1 : Interprétation d'une intention : premiers pas d'une démarche interdépartementale	67
1. Histoire d'une rencontre entre un aéroport et deux départements	68
2. La commande : interprétation d'une intention, premiers pas d'une démarche interdépartementale	85
3. Vers une démarche-projet	98
Chapitre 2 : Les Assises du Pôle d'Orly : Manifeste informel pour un Grand territoire	109
1. Le Pôle d'Orly : du discours à la mise en œuvre d'une démarche interterritoriale	110
2. Les Départements face à la construction d'une œuvre ouverte	127
3. L'émergence d'un grand interterritoire	142
Chapitre 3 : Le Pôle d'Orly en action : les voies de la rencontre interterritoriale	163
1. La voix des experts : tensions autour d'une œuvre ouverte	165
2. Si le territoire m'était conté : l'informel territorial	177
3. La Gouvernance : la formalisation introuvable	194
4. La Charte : l'informel, œuvre de mise en intrigue collective	203

Conclusion de la première partie	215
Chapitre 4 : L'improvisation en action	223
1. Points de vue sur l'improvisation : de l'expression individuelle à l'action collective	225
2. L'action improvisée : définition à partir de la pensée de Jankelevitch	249
Chapitre 5 : La trajectoire du projet : dynamiques de l'action improvisée	277
1. L'Incitation : volonté et créativité partagée pour l'émergence d'un thème	278
2. Le Chemin qui se dessine : dynamique de la co-construction	290
3. Lorsque l'intrigue et la fin s'éclairent réciproquement	313
Chapitre 6 : Les métiers de l'entre : qualités et compétences du chef de projet	339
1. Éclairage sur la sphère du « faire » : une redéfinition de la notion de travail dans l'action publique	341
2. Créativité : l'improvisateur entre transgression et traduction	345
3. L'écoute et la confiance : faire avec les autres et l'environnement	358
4. L'engagement : investissement, don et croyance	373
Conclusion générale	391
1. Le Pôle d'Orly, territoire du malentendu	391
2. L'improvisation comme modèle pour l'action aménagiste	397
3. Vers une discipline de l'action improvisée	408
Bibliographie	419
Table des matières	433

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Organigramme de la Direction de l'Aménagement et du développement	21
Figure 2	Les Projets d'Intérêt Départementaux d'Essonne 2020.....	22
Figure 3	Les entretiens du pôle d'Orly	42
Figure 4	Cartographie du Pôle d'Orly	63
Figure 5	Le projet Pôle d'Orly : vue d'ensemble	64
Figure 6	Frise chronologique du projet Pôle d'Orly	65
Figure 7	Les intercommunalités du Pôle d'Orly.....	82
Figure 8	Deux opérations d'intérêt national qui coupent les pôle en deux	125
Figure 9	Développement de "plaques" monofonctionnelles autour de la plateforme : les années 1960 et 1970.....	143
Figure 10	Les zones d'activité du Pôle d'Orly : illustration du processus de spécialisation économique du territoire.....	144
Figure 11	La révision du Plan d'Exposition au Bruit	146
Figure 12	Les "informels manifestes" du Pôle d'Orly.....	164
Figure 13	Le système d'indicateurs de développement durable.....	176
Figure 14	Première version du schéma d'aménagement en 2006 : la croisée des axes.....	180
Figure 15	Les avenues et les portes du Pôle d'Orly	186
Figure 16	Les trois axes du Pôle d'Orly, nouvelle polarité Sud francilienne	189
Figure 17	Représentation symbolique de l'intrication des échelles sur le Pôle d'Orly	190
Figure 18	Le système de gouvernance du Pôle d'Orly	197
Figure 19	La stratégie émergente de Mintzberg (1994, p.41).....	237
Figure 20	Les composantes de l'action improvisée	247
Figure 21	Elements de définition de l'improvisation	274
Figure 22	L'intention comme incitation.....	285
Figure 23	L'intention : incitation du politique et appropriation par le technique	289
Figure 24	La dynamique verve et petits pas : appropriation et transformation de l'intention par les partenaires	302
Figure 25	Détours, erreurs et rattrapage.....	308
Figure 26	La Dynamique cadrage/Débordement	312

Figure 27	La mise en intrigue collective du Pôle d'Orly : exemple de construction rétrospective	317
Figure 28	La construction d'un récit collectif : stabilisation de formes et dispositifs	318
Figure 29	Effets et produits directs et indirects du Pôle d'Orly	333
Figure 30	La dynamique improvisée du projet.....	336
Figure 31	Typologie des réunions en tant qu'espaces de rencontre.....	337
Figure 32	Entretiens réalisés avec les chefs de projet (DAD, CG 91)	340
Figure 33	Les compétences et habiletés du chef de projet dans la dynamique de projet.....	389

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1** Les axes d'intervention prioritaires de l'Essonne et la part du budget consacré
- Annexe 2** Parcours de l'Aménagement au sein du Conseil Général de l'Essonne
- Annexe 3** Le département : éternel impertinent ? Synthèse des réflexions autour de l'avenir des départements
- Annexe 4** Le fonctionnement du Conseil général de l'Essonne : L'Assemblée départementale et ses Commissions
- Annexe 5** Les règles de constructibilité du Plan d'Exposition au Bruit
- Annexe 6** Evolution article L 147-5 du Code de l'urbanisme
- Annexe 7** « L'amendement Gonzalès » pour la suppression de la zone C du PEB
- Annexe 8** Proposition de loi pour la délocalisation de l'aéroport d'Orly (juin 2011)
- Annexe 9** Communiqué de presse du Conseil général de l'Essonne : Non à la délocalisation d'Orly !
- Annexe 10** Discours prononcé par le Général De Gaulle à l'inauguration d'Orly le 21 février 1961
- Annexe 11** Le Projet de Fin d'Etude architecturales sur le Cœur d'Orly. Une archéologie du schéma d'aménagement du Pôle d'Orly.
- Annexe 12** Quelle gouvernance pour le Pôle d'Orly ?
- Annexe 13** Le Conseil de Pôle : un périmètre négocié.
- Annexe 14** L'intégration de Villeneuve-le-Roi au Conseil du Pôle d'Orly : un combat politique
- Annexe 15** Demande d'intégration des associations de riverains au Conseil du Pôle d'Orly
- Annexe 16** Note à l'exécutif : un exemple de mise en récit avec le Pôle d'Orly
- Annexe 17** Délibération de l'Assemblée départementale : mise en récit de la Mission Sud Essonne
- Annexe 18** La création de l'Association des maires du Grand Orly
- Annexe 19** Périmètre du Contrat de Développement Territorial (CDT) du Pôle d'Orly
- Annexe 20** L'opérationnalisation du projet « Saclay » au Conseil général de l'Essonne : le choc des cultures
- Annexe 21** Communiqué de presse « Pôle d'Orly : Val-de-Marne et Essonne pour un nouvel envol »
- Annexe 22** Entretien avec Anne-Sophie AVEZOU, chef de projet PID Massy-Saclay
- Annexe 23** Entretien Axelle BURGHOFFER, chef de projet Mission Sud Essonne

- Annexe 24** Entretien Sébastien BEAUDET, chef de projet Pôle d'Orly et PID Val d'Yerre Val deSeine
- Annexe 25** Entretien avec Gaëlle JOULAUD, chef de projet Pôle d'Orly
- Annexe 26** Entretien avec Lucille MOZET, chef de projet Massy-Saclay, Directrice du Syndicatmixte de la RN20
- Annexe 27** Entretien avec Véronique Perret, chef de projet PID Evry-Centre-Essonne-Seine-Orge

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADOR : Association pour le développement du Pôle Orly-Rungis

ADP : Aéroports de Paris

CESO : Centre Essonne Seine Orge

CG : Conseil général

DAD : Direction de l'Aménagement et du Développement (Conseil général de l'Essonne)

DD : Développement durable

Dirdep. : Direction des déplacements et des transports (Conseil général de l'Essonne)

DGAC : Direction Générale de l'Aviation Civile

EPA: Etablissement public d'Aménagement

IDD : Indicateurs de développement durable

MIN : Marché d'Intérêt National

OIN : Opération d'Intérêt National (État)

PACTE : PACTE pour l'économie, l'emploi et la formation (dispositif régional)

PEB : Plan d'Exposition au Bruit

PGS : Plan de Gêne Sonore

PID : Projet d'Intérêt Départemental (Conseil général de l'Essonne)

SDA: Schéma départemental d'Aménagement du Val-de-Marne

SDRIF : Schéma directeur d'aménagement d'Ile-de-France

LISTE DES ENTRETIENS

Entretiens avec les chefs de projet

Anne-Sophie Avezou, Chef de projet Plateau de Saclay, Conseil général de l'Essonne, les 21/11/11 et 19/12/11

Amandine Bonneau, Chargée de mission Centre-Essonne-Seine-Orge, Conseil général de l'Essonne, le 27/07/09

Axelle Burghoffer, Chef de projet Mission Sud Essonne, Conseil général de l'Essonne, le 16/09/11

Sébastien Beaudet, Chef de projet Pôle d'Orly, Conseil général de l'Essonne, le 20/12/11

Gaëlle Joulaud, Chef de projet Pôle d'Orly, Conseil général de l'Essonne, le 26/01/12

Isabelle Lepercq, Chargée de mission, Conseil général du Val-de-Marne, le 05/08/09

Lucille Mozet, Chef de projet Plateau de Saclay et Directrice du Syndicat mixte de la RN20, Conseil général de l'Essonne, le 12/07/10

Véronique Perret, Chef de projet Centre Essonne Seine Orge, Conseil général de l'Essonne, les 21/11/11 et 20/12/11

Entretiens avec les élus du Pôle d'Orly

Michel Berson, Président du Conseil général de l'Essonne, le 26/03/12

Laurent Garnier, Vice-Président du Conseil général du Val-de-Marne, le 02/09/09

Christian Hervy, Vice-Président du Conseil général du Val-de-Marne et Maire de Chevilly-Larue

Thierry Mandon, Président délégué général du Conseil général de l'Essonne, le 06/08/09

Entretiens avec les responsables administratifs du Pôle d'Orly

Jean-Luc Charles, Directeur Général Adjoint en charge de l'aménagement au Conseil général de l'Essonne, le 22/07/09

Alain Cluzet, Directeur Général Adjoint en charge de l'aménagement au Conseil général de l'Essonne, le 19/08/09

Vanessa Ghiati, Conseillère technique de Laurent Garnier, Conseil général du Val-de-Marne, le 29/07/09

Pascal Noury, Directeur du Cabinet du Président au Conseil général de l'Essonne et Maire de Morangis, le 15/09/09

Ariane Requena, Directrice de l'Aménagement et du Développement Territorial du Conseil général du Val-de-Marne, le 18/08/09

Agnès Bonhomme, Chef de service Prospective et Organisation des Territoires, Conseil général du Val-de-Marne, le 20/07/09

Carine Saloff-Coste, Directrice de l'Aménagement et du Développement du Conseil général de l'Essonne, le 10/08/09

Hélène Planque, Directrice de l'Aménagement et du Développement du Conseil général de l'Essonne, le 21/07/09

Arnaud Trécour, Directeur Adjoint de l'Aménagement et du Développement du Conseil général de l'Essonne, le 10/01/12

Entretiens avec les architectes

Laurent Bécard, Architecte, Bécard & Abadia, le 10/03/11

Gérard Abadia, Architecte, le 14/03/11

PRÉAMBULE

RÉFLEXION MÉTHODOLOGIQUE AUTOUR DE LA THÈSE « CIFRE »

« Sois fidèle à ta dérive ! »

Pour une poétique du détour. Rencontre autour d'André Corboz,
(Maumi, 2010)

1. Présentation du contexte de la thèse : un ancrage fort dans le terrain

Cette thèse a été réalisée dans le cadre d'un contrat CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche), au sein de la Direction de l'Aménagement et du Développement du Conseil général de l'Essonne. Nous présentons ici le contexte de la thèse, en lien avec la construction du sujet et la méthodologie.

1.1 Le cadre institutionnel

L'Essonne est née en 1964, de la réorganisation du District de la région parisienne¹. Elle est donc une jeune institution, si on la compare à ses pairs, créés lors de la Révolution française. Avec ses 4600 agents et un budget global de 1,6 milliards d'Euros, elle compte aujourd'hui parmi les dix plus importants départements de France.

Collectivité territoriale depuis 1884², les compétences du département ont été principalement définies par les premières lois de décentralisation (1982 et 1983) organisant la répartition des compétences entre les communes, les départements, les Régions et l'Etat. Le Conseil général est en particulier désigné comme chef de file des politiques sociales et pour la gestion des infrastructures de proximité. Avec le deuxième acte de la décentralisation (2002-2004) le département est rendu financièrement autonome et voit ses compétences renforcées.

¹ Les trois départements qui le composaient (la Seine, la Seine et Oise et la Seine et Marne) sont redécoupés par la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, qui crée les huit départements composant la géographie institutionnelle francilienne que nous connaissons aujourd'hui.

²Loi du 5 avril 1884, qui pose le principe de libre administration pour les collectivités territoriales.

L'aménagement du territoire échappe quant à lui, légalement, aux domaines de compétence du département. En vertu de la clause de compétence générale³, le département peut néanmoins choisir de mettre en œuvre des politiques dans des champs pour lesquels il n'a pas été expressément désigné compétent, en vertu de la clause de compétence générale⁴ (cf. Annexe 1).

S'il est une personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme locaux et régionaux, aucun document planificateur associé à son échelon et son périmètre ne vient s'imposer aux autres collectivités. Unique collectivité territoriale à ne disposer d'aucun droit ni devoir en matière de planification territoriale, d'aucuns pourraient considérer qu'il est ainsi privé du principal attribut du pouvoir des collectivités territoriales : le « découpage » de son territoire (Offner, 2006 ; Wachter, 2002 ; Wachter & Duran, 2002). Les départements ont dès lors un rapport particulier à l'aménagement : à la fois marginal, marqué par l'« entre-deux » (du fait de sa position d'échelon intermédiaire), incertain dans ses résultats et hors cadre... Travailler au Conseil général m'a ainsi permis de pénétrer les problématiques de l'aménagement par une porte d'apparence petite, mais moins anodine et plus originale qu'il n'y paraît au premier abord.

Observer l'aménagement depuis le point de vue départemental peut, de fait, sembler une gageure, mais constitue aussi une occasion de construire un point de vue décentré, « en biais » sur l'aménagement. L'aménagement y est, en outre, un champ à conquérir⁵. Comment construire un point de vue sur le territoire, sans légitimité, *a priori*, pour le faire ? Comment assurer sa reconnaissance et agir avec les autres ? Comment faire de l'aménagement hors de la planification réglementaire ? Autant de questionnements qui ont constitué la trame de fonds de nos réflexions et qui, confrontés à l'observation et à l'action sur le terrain, ont été à l'origine de la thèse soutenue dans ce mémoire.

1.1.1 La Direction de l'aménagement et du développement

L'aménagement du territoire, a fait son entrée en 1988 au Conseil général, sous la forme d'une mission directement rattachée à la Présidence. La mission devient ensuite service, puis sous-direction, il sera l'objet d'une direction autonome une dizaine d'années plus tard, à la suite du développement et de l'autonomisation progressive du champ des transports et de l'économie (cf. Annexe 2). À l'époque où j'y ai travaillé, la DAD était composée de trois services. L'activité du STGP, au sein duquel j'étais intégrée, était structurée autour de six grands territoires, correspondant aux Projets d'intérêt départementaux (PID), définis dans le schéma

³ L'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales disposait jusqu'au 10 décembre 2010 que : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi ». Certains voient dans la loi de réforme des collectivités territoriales votée le 16 décembre 2010 une remise en cause de ce principe, principalement dans le deuxième alinéa de l'article 73 qui remplace le précédent paragraphe par : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique. ».

⁴ C'est ainsi que le département présente son action « en matière culturelle, sportive, sociale, éducative [4% du budget], économique, environnementale, pour le logement social, l'aménagement du territoire [3% du budget], les transports collectifs, la jeunesse ou encore le développement durable. » (*Ibid.*).

⁵ L'Essonne affiche l'aménagement comme un domaine prioritaire et stratégique de son action, mettant en avant ses compétences sectorielles sur les transports, la protection de l'environnement et le logement en particulier.

d'aménagement de l'Essonne. Quatre chefs de projet se partagent la responsabilité de ces six PID⁶ (cf. Illustration 2 page suivante).

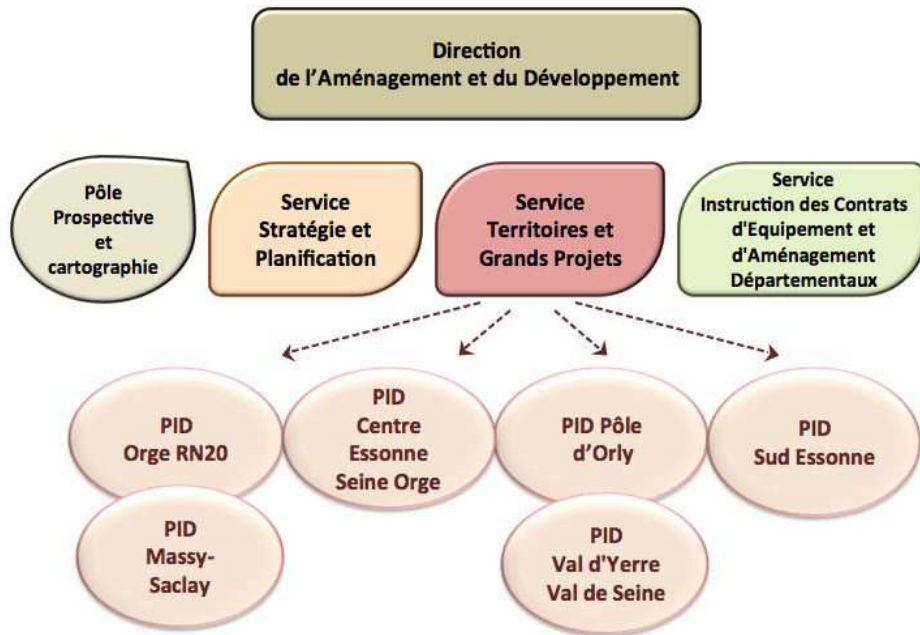


Figure 1 - Organigramme de la Direction de l'Aménagement et du développement

1.1.2 Montage du contrat CIFRE

Dans le cadre des travaux sur le Pôle d'Orly, au printemps 2007, le Conseil général de l'Essonne et du Val-de-Marne passent commande d'une étude à l'Université Paris 12 (pilotee par Guillaume Faburel) pour accompagner la Commission Environnement dans l'élaboration d'un système d'indicateurs de développement durable pour le Pôle (cf. Chapitre 2). C'est à travers ma participation à cette mission d'expertise réalisée dans le cadre de mon année de Master à l'Institut d'Urbanisme de Paris, qu'a eu lieu ma première rencontre avec le Conseil général de l'Essonne. La présentation de nos résultats à la Commission (en juillet 2007) a par ailleurs été pour moi l'occasion de faire la connaissance des acteurs du Pôle d'Orly.

⁶ L'un d'eux étant en réalité inactif : Val d'Yerre-Val de Seine et la gestion des PID Orge-RN20 et Saclay se dissociant progressivement et entraînant le recrutement d'un cinquième chef de projet en 2012.

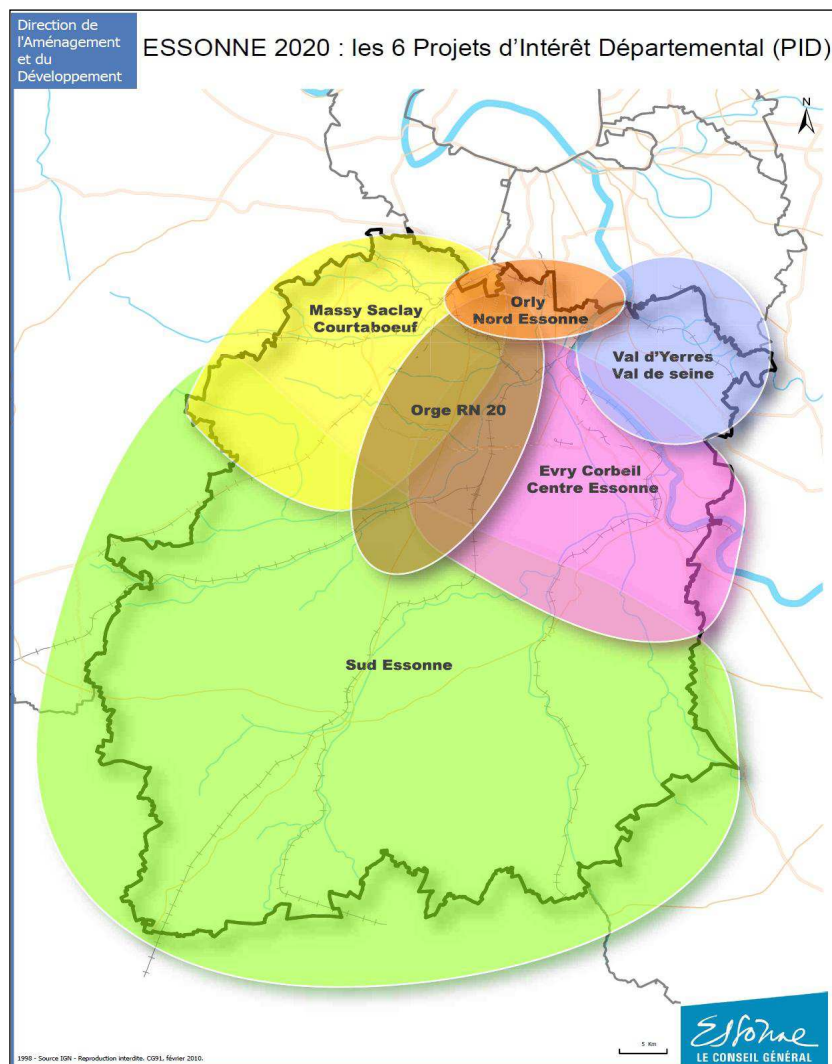


Figure 2 - Les Projets d'Intérêt Départementaux d'Essonne 2020

Le Conseil général de l'Essonne était alors à la recherche d'une chargée de mission (sur un poste de « renfort ») pour assister pendant quelques mois le chef de projet Pôle d'Orly, notamment à la préparation des troisièmes Assises, prévues pour fin 2007. Intéressés par mon profil de jeune diplômée dotée d'une expertise sur les questions liées au développement des territoires aéroportuaires⁷, ils ont accepté la candidature que je leur ai soumise durant l'été. Si ma mission première était l'assistance au chef de projet, j'ai également été chargée plus particulièrement des problématiques environnementales (cf. infra), ma sensibilité et mes compétences dans ce domaine complétant le profil plus « économiste » du chef de projet. À l'issue des troisièmes Assises, réunies en décembre 2007, j'ai ainsi été chargée de la préparation, puis progressivement de l'animation, des groupes de travail dont l'objectif étaient de construire les indicateurs composant le système d'indicateurs de développement durable élaboré durant l'été. Je suis ainsi devenue pour un temps « Madame Bruit » du Pôle d'Orly.

⁷ Je disposais en effet d'une certaine familiarité avec les thèmes abordés dans le cadre des travaux sur le Pôle d'Orly, pour les avoir abordés lors de mes précédentes recherches et stages opérationnels (cf. Lévy, 2005 ; Lévy, 2006 ; Lévy, 2007 (Faburel *et al.*, 2007).

À l'issue des six premiers mois passés au Conseil général, les activités du Pôle d'Orly allant en se développant, le département a souhaité prolonger ma mission. Ayant pour ma part le projet de poursuivre ma formation en thèse, j'ai présenté à ma hiérarchie un projet de contrat CIFRE. Le montage de la bourse a toutefois nécessité plusieurs mois, ce qui m'a conduit à travailler à temps plein au Conseil général pendant un an et demi, jusqu'à ce débute le contrat de thèse. Ce contrat spécifique de trois ans a permis au Conseil général de stabiliser mon poste (bien que réduit à 3/5 de temps) et à moi-même de réaliser mon projet de recherche sur les deux jours libérés.

1.2 Construction du sujet : un processus en prise avec le cadre et le terrain

1.2.1 La limite des indicateurs

Le sujet de recherche présenté pour la bourse CIFRE était centré sur les indicateurs de développement durable en général et de bruit en particulier, en lien avec la planification autour des aéroports. Les indicateurs constituaient ainsi le lien entre mes missions au sein de l'institution et ma recherche, les travaux réalisés au sein des groupes de travail devant être le principal matériau de recherche et servir de terrain d'expérimentation pour les diverses hypothèses. L'interrogation initiale était centrée sur le potentiel porté par l'élaboration concertée d'indicateurs de développement durable pour l'élaboration d'un référentiel territorial partagé. Posant la question de la participation des habitants à leur définition, du caractère négocié de leur élaboration, on postulait les indicateurs comme vecteurs du changement de regard et de modes d'action sur le territoire. Le développement d'indicateurs de bruit alternatifs à ceux utilisés par la législation en vigueur⁸ (associant riverains, aéroports et collectivités en particulier) était au premier rang des réflexions, avec pour objectif de mieux représenter la gêne liée au bruit des avions (dimension « technique » des indicateurs) d'un côté, afin de mieux la traduire et la prendre en compte dans les documents d'urbanisme (faisant appel à une dimension plus politique), de l'autre. Associés à d'autres données (économiques et environnementales notamment), il s'agissait finalement de se servir des indicateurs comme support des échanges, pour conduire à terme, à un renouvellement des méthodes de planification territoriale autour des aéroports.

Les groupes « indicateurs » devaient donc me permettre de construire un terrain pour la thèse, lequel devait néanmoins s'inscrire dans le cadre de la démarche du Pôle, respecter ses équilibres, ses objectifs et pouvoir représenter, à tout moment, les Conseils généraux. D'un côté, mon intégration à la démarche m'a permis de bénéficier d'une certaine autonomie dans la conception et le pilotage de ces groupes et d'apporter une contribution personnelle à la dynamique du projet. De l'autre, les groupes « indicateurs » constituaient des dossiers, totalement insérés dans le projet, devant dès lors tenir compte et faire avec toutes les limites imposées par le cadre institutionnel, jusqu'au refus de la direction ou des élus de poursuivre des

⁸Directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002, transcrite dans la loi française par l'ordonnance 2004-1199 du 12 novembre 2004 et par le décret 2006-361 du 24 mars 2006.

objectifs qu'ils jugeaient trop risqués ou prématurés. Tant les objectifs de travail que le rythme d'avancement au sein des groupes indicateurs, ont ainsi dû s'adapter au rythme de la démarche, afin de ne pas précipiter l'évolution des acteurs et d'intégrer les contraintes du cadrage administratif.

À l'épreuve du terrain, il s'est avéré difficile de s'appuyer sur les indicateurs pour construire un lieu favorable à l'innovation et à la construction d'un référentiel territorial partagé par un nombre élargi d'acteurs, ce pour plusieurs raisons. Les indicateurs cristallisent et véhiculent tout d'abord des oppositions décennales entre acteurs : entre les associatifs et le monde de l'aérien, mais également avec les collectivités locales. Ils sont en effet traditionnellement appréhendés par ces derniers comme des objets de conflit plutôt que de compromis. Attachés, en outre, à des valeurs rationnelles et techniques, et souvent considérés comme des vecteurs d'objectivisation de la réalité, il s'est avéré difficile pour les acteurs d'utiliser les indicateurs comme support de renouvellement et de construction d'un référentiel commun fondé sur des valeurs plus sociales et territoriales. L'inscription dans la loi d'indicateurs officiels situe enfin toute tentative d'introduction d'indicateurs nouveaux en opposition frontale avec les cadres réglementaire et législatif de l'action, par ailleurs largement soutenus par les acteurs les plus puissants du rapport de force en présence (l'Etat à travers ses services – DGAC - et les acteurs de l'aérien). Si les travaux réalisés dans le cadre des groupes de travail ont sans conteste permis d'avancer dans le dialogue et la recherche de solutions nouvelles pour partager un constat sur la gêne liée au bruit des avions, les contraintes imposées par le jeu d'acteurs et le contexte institutionnel ont largement limité les possibilités d'envisager un impact réel sur la planification dans le temps imparti pour la thèse⁹.

La marge de manœuvre pour l'innovation, sans être inexistante, était ainsi limitée. Au vu de l'ampleur des tensions et de leur cristallisation, un engagement très fort du pilote était indispensable pour exploiter le potentiel d'innovation des indicateurs, celui-ci nécessitant de bousculer les rapports de force et les lignes de fracture en présence¹⁰. Or les Conseils généraux veillaient à éviter toute approche pouvant entraîner une confrontation directe avec les acteurs de l'aérien, de même que toute réduction de leur position à celle des associations. Par ailleurs, la question des indicateurs ne constituait pas une priorité pour les CG et on ne souhaitait pas s'orienter, du côté de la direction, vers la conduite d'expérimentations trop peu assurées de produire des résultats concrets, à mettre au crédit de la démarche. Les contraintes budgétaires et politiques imposant de viser, à défaut de pouvoir garantir, des résultats concrets à afficher ; ce d'autant plus que les critiques en interne à l'égard de la démarche, jugée trop complexe et associée à un niveau de prise de risque bien supérieur aux retombées positives attendues, étaient fréquentes et n'avaient pas besoin d'être nourries (la démarche était par exemple volontiers qualifiée « d'usine à gaz » par ses détracteurs).

⁹ Rattachant dès lors toute conclusion sur leur potentiel en termes de renouvellement des moyens de l'action à une hypothétique conjoncture.

¹⁰ Le travail sur les indicateurs nécessitait, à un moment donné, une prise de position des acteurs pour ou contre la législation existante, les obligeant à sortir du compromis en forme de malentendu bien entendu mis en place au sein des groupes. On ne pouvait en effet demander aux acteurs de l'aérien de travailler volontairement et officiellement à l'élaboration de nouveaux indicateurs moins avantageux pour eux. Les Conseils généraux ne pouvaient, de l'autre côté, justifier de travailler sur de nouveaux indicateurs sans avoir aucune visée de mise en œuvre dans l'action.

1.2.2 Première dérive : l'émergence du « Pôle d'Orly » comme « quasi personnage »

Lors de la première année passée au CG, j'ai été frappée par l'originalité de la démarche considérée dans sa globalité. J'ai alors suivi le chemin de ma curiosité et tentée d'être « fidèle à ma dérive », suivant les conseils méthodologiques d'A. Corboz (Maumi, 2010 ; Corboz, 2001).

La problématique de la gouvernance a tout d'abord suscité ma curiosité. Au centre des discussions à mon arrivée dans l'équipe du Pôle d'Orly, elle a été au cœur des débats pendant plus d'un an. L'objectif de réunir les deux Conseils généraux et tous leurs partenaires au sein d'un système de gouvernance non institutionnel pour le pôle, s'il constituait sans aucun doute une innovation organisationnelle suscitant l'intérêt des acteurs, se heurtait à nombre de difficultés de mise en œuvre. La gouvernance venant en effet directement interroger les éléments vecteurs de complexité et d'ambiguïtés de la démarche :

- Son périmètre flou (évoluant cartographiquement de 14 à 17 communes en trois ans et variable, en réalité, en fonction des problématiques) ;
- La diversité de problématiques abordées, apparaissant et disparaissant au fil des occasions de l'agenda, des partenariats ;
- Le travail d'articulation des échelles comme enjeu central (et supérieur à celui de l'affirmation de la dimension territoriale de l'action).

La difficulté à qualifier le projet était particulièrement sensible et traduisait bien ses ambiguïtés : fallait-il parler de projet, de démarche, de pôle, de territoire ? Parmi ces termes, « territoire » était pour ainsi dire banni. Or, à travers le débat sur le périmètre, le rôle et la place des acteurs locaux dans le processus, l'équilibre entre les problématiques, une place prépondérante étant accordée à l'aménagement, la gouvernance rendait déjà incontournable la délicate question de la territorialisation de la démarche. Les autres projets conduits dans le cadre du « Pôle d'Orly », tels que le schéma d'aménagement, le guide de valorisation des paysages, la charte de développement durable, me sont par la suite apparus comme autant d'objets atypiques et intrigants, représentant chacun à leur manière des lieux de construction et d'approfondissement d'un référentiel de plus en plus territorialisé. En travaillant à la préparation des troisièmes Assises, puis à l'ensemble des commissions et groupes de travail qui les ont suivies, il m'a semblé de plus en plus clair qu'une forme de territorialisation et de territorialité s'inventaient au fil des projets, hors des territoires et des périmètres institutionnels, comme des méthodes d'action classiques de l'action publique. Mon intuition me faisait apparaître la démarche comme un cadre riche de potentiel, en termes de renouvellement du référentiel d'action des acteurs et pour la construction d'un référentiel territorial partagé en particulier.

Mon premier étonnement a donc été pour le « Pôle d'Orly », ce projet de territoire qui taisait son nom. Mais mon point de vue était relativement isolé dans le débat quotidien avec les collègues, les partenaires et les experts autour des questions suivantes : qu'est-ce que le Pôle d'Orly ? Que construit-on à travers lui ? Le refus obstiné des acteurs centraux de la démarche d'accepter de mettre des mots sur la territorialisation croissante du projet et de la valider, constituait une source d'interrogations croissante. Comment l'expliquer ? De quoi était-il le symptôme ? Comment le faire évoluer ?

La situation inconfortable des CG, agissant en limite de leur légitimité, risquant d'être critiqués pour usurpation du pouvoir territorial, peut expliquer, dans un premier temps, ce mélange de volontarisme et l'évitement d'un lexique territorial pour qualifier leur action. Le Conseil général, collectivité territoriale privée de compétence en aménagement, ne peut de fait pas produire de plan qui impose sa vision et ses choix aux autres. Il lui faut, pour les faire valoir, *concerter* et *négoier*. Il me semblait particulièrement significatif et pertinent d'observer les efforts réalisés par les Conseils généraux pour se placer au cœur de la construction d'une vision du territoire et de l'action, affirmant leur volonté d'assumer un rôle dans l'aménagement du territoire tout en garantissant le respect de la souveraineté et des compétences des uns et des autres. De leur propre initiative, les Conseils généraux semblaient conduire une expérimentation, retournant leur faiblesse en force d'innovation, s'appuyant sur leur marginalité, leur position d'entre-deux, pour inventer de nouvelles formes et méthodes d'action sur le territoire. Ces formes étaient ainsi élaborées à l'intérieur des cadres institutionnels et directement observables à travers tous les pans de l'action « déjà-là ». Elles semblaient en outre offrir une fenêtre d'observation pour l'analyse de méthodes alternatives de construction d'un projet de territoire, pour le territoire et avec ce dernier¹¹.

Le décalage entre l'action – sa nature et son contenu – et l'affichage qui en était fait, restait toutefois surprenant. Pour Corboz ce type de décalage peut constituer un point de départ possible pour une recherche. Le décalage entre ce que les Conseils généraux faisaient et ce qu'ils disaient faire, semblait ici lié à un refus de verbaliser, voire de conscientiser, la portée territoriale de la démarche. Ce refus était-il volontaire, lié à une volonté de rester dans une forme de flou adapté à leur action ? Si les institutions ne sont pas toujours conscientes de ce qu'elles font, c'est-à-dire de la portée de leur action, elles peuvent également refuser de le voir comme de le dire, la situation nécessitant, pour être tenable, de s'appuyer sur son ambiguïté (ici le rôle mal défini des Conseils généraux en aménagement, le choix d'agir à la limite de leurs compétences...). Y aurait-il quelque chose dans la nature de l'action qui se développe en marge des cadres et des règles historiques qui rende impossible sa reconnaissance et son affichage ? Atteindraient-elles leur objectif si elles l'affichaient clairement et directement ?

Pour être à la mesure du projet dans son ensemble, il m'a donc fallu élargir mon sujet et mon terrain d'observation, en vue d'analyser la complexité de la démarche, son caractère imprévisible et ses rebondissements et son art de sortir – systématiquement - des cadres existants et des sentiers battus, de dépasser les frontières. Le Pôle d'Orly a ainsi progressivement contaminé mon sujet, s'y introduisant jusqu'à occuper une place centrale.

1.2.3 Deuxième dérive : les personnages secondaires

J'ai ainsi peu à peu fait la connaissance de personnages qui m'ont intriguée, en commençant par le Pôle d'Orly, sorte de « quasi personnage » (Lussault, 2007), suivi de l'équipe qui gravitait autour de lui. En observant les enjeux du *faire ensemble*, la « sphère du faire » s'est imposée au premier plan et au centre des interrogations.

¹¹ Durant les quatre années passées au Conseil général sur le Pôle d'Orly, j'ai ainsi eu l'impression d'assister et de participer à une façon de faire de l'aménagement, assez éloignée de celle que j'avais apprise au cours de mes études, de travailler à l'émergence d'un monde parallèle et alternatif à celui de la planification territoriale.

La réalité territoriale qui se déployait un peu plus chaque jour, pourtant liée à une injonction politique, à une affirmation volontariste, semblait devoir tout autant aux agents qui la mettent en œuvre au quotidien. Le rôle joué par les chefs de projets dans son existence même et sa persistance dans le temps, semblait central. Mon deuxième étonnement a donc été pour l'action de mes collègues, pour ceux qui font ces projets au jour le jour. Dans leur quotidien apparemment administratif, fait de notes aux élus, de réunions avec les partenaires, de bilans, de suivi des marchés d'étude, les techniciens jouent également un rôle moteur, de force de proposition et fédérateur, garantissant la capacité du projet à tenir ensemble les partenaires. À travers leur travail de rédaction de notes aux élus, ils proposent des pistes de travail, orientent les décisions ; à travers le suivi des études et le travail avec les experts, ils participent à la construction de la substance même du projet ; à travers le travail de prise de contact et d'échanges avec les partenaires, ils incarnent au quotidien la fonction de médiation du projet. À la fois stratèges et techniciens, leur mission s'éloigne de celle de simple exécutant et les dote d'un pouvoir d'orientation sur la progression et sur le façonnement du projet.

Le sujet est ainsi né, en second lieu, d'un questionnement sur les pratiques de mes collègues et sur la nature des projets conduits au sein de la direction, qui ne ressemblaient pour ainsi dire à rien. Je me suis intéressée à leur métier, en lien étroit avec la nature des projets d'aménagement qu'ils conduisent. Quel rôle jouent-ils exactement et comment font-ils pour faire tenir ces réalités territoriales complexes ? Quelles sont les compétences mobilisées ? Quelles sont les qualités du chef de projet pour mener à bien sa mission ?

À côté des techniciens, la diversité des voix prêtées au Pôle d'Orly instaurait en outre une véritable polyphonie, qui posait elle-même question. Cette polyphonie mettait en effet en évidence le poids des interactions dans la constitution du Pôle d'Orly, jusqu'à le faire disparaître derrière la multiplicité des facettes qui le constituait. Si ces différentes voix avaient chacune un poids conséquent, dont il me fallait évaluer l'importance et comprendre l'évolution, le Pôle d'Orly n'apparaissait toutefois pas comme une simple marionnette dont les acteurs tireraient les ficelles. Me fallait-il dès lors raconter l'histoire du Pôle d'Orly ou bien celle des acteurs qui le construisent (au premier rang desquels le chef de projet) ? Quelle entrée privilégier : faire parler le Pôle ou seulement les acteurs qui le font ?

La première solution me paraît donner trop d'importance, risquer de surjouer, une dimension territoriale intrinsèque que les acteurs n'auraient qu'à découvrir et à réaliser. Elle donne au territoire un statut de déjà là dans le discours, alors même qu'il n'a pu émerger qu'à l'occasion d'une conjonction d'événements, qu'il est un construit jamais achevé, toujours changeant et loin d'être parfaitement assumé. La difficulté rencontrée pour trouver une forme de gouvernance qui traduise la réalité (d'un nouveau type de territoire) en train de naître, acceptable par tous, en témoigne. La cohérence du Pôle d'Orly, en tant que territoire et dispositif, est une invention et non une découverte, elle est inexistante en soi et résulte plutôt du travail des acteurs au quotidien pour la construire et la maintenir.

Dans l'autre sens, ne parler que des acteurs sans reconnaître la réalité qu'ils créent et qui finit par exister « par elle-même », c'est manquer un aspect de la réalité. Une entité est créée, qui à sa façon, influe sur les acteurs, entraînant les acteurs dans sa dynamique propre. L'œuvre ne vit pas seule, elle interagit avec ses créateurs sur un mode dialogique. Personnage à part entière, elle rétroagit sur eux, peuplant leur référentiel, elle leur renvoie des images, une force, crée une

envie, une appétence, une attente. Leur interaction contribue ainsi à mettre le système en tension et en mouvement. Le Pôle est dès lors, d'une certaine façon, plus que l'addition des voix qui le portent.

La notion de « couplage flou » construite par Winkin (1988) commentant Goffman semble ici utile pour construire une approche s'efforçant de rendre compte à la fois d'une forme (représentant la dimension macrosociale de l'action) et de son contenu, construit par les interactions (dimension microsociale). Pour rendre compte de l'objet Pôle d'Orly, il semble en effet essentiel de faire une place au cadre formel, à la réalité qu'il constitue (réalité qui renvoie à la fois à celle de la forme émergente et au cadre institutionnel ainsi qu'à ses contraintes) et à la liberté des acteurs, à la créativité issue de leurs interactions, au hasard des rencontres.

Mon terrain d'observation s'est donc élargi au contact du Pôle d'Orly et des projets de la direction de l'aménagement. Cet élargissement a dicté deux nouveaux objectifs :

- **Rendre compte de l'objet « Pôle d'Orly » dans sa globalité**, ne pas l'aborder par un angle d'attaque qui soit décentré, ni trop marginal par rapport à ses préoccupations centrales, ni par rapport aux catégories des acteurs qui le font au quotidien ;
- **Rendre compte de l'action de mes collègues**, ni exclusivement stratégies, ni simples exécutants.

1.2.4 Un cheminement qui mêle travail de terrain et moments de réflexivité : une démarche abductive

Le sujet s'est finalement construit en même temps que l'objet de la thèse¹². La thèse centrale soutenue dans ce mémoire constitue une interprétation *in vivo* et *in itinere* de la trajectoire du projet et des pratiques observées tout au long de son évolution et n'aurait pu faire l'objet d'hypothèses *a priori*. Le parallélisme entre le cheminement du projet et de celui de la thèse la situe alors dans une démarche abductive, caractérisée par un dialogue constant entre l'expérience de terrain et l'introduction d'hypothèses. Les questions et les hypothèses se sont construites chemin faisant, ont été travaillées au contact du terrain, se sont renforcées au fur et à mesure que le terrain les validait et proposait quelque chose de nouveau ; elles ont elles-mêmes influencé plus ou moins directement le déroulement du projet, puisque j'en étais un acteur à part entière (à travers mon action ou les échanges avec les acteurs que je côtoyais).

Cette approche abductive nous a semblé d'autant plus essentielle que l'on considérerait des objets en constante évolution, fluctuants et mouvants, appartenant à une catégorie d'objets qui nécessitent d'être en mouvement pour être vus. Le mouvement est leur essence : ils n'existent et ne tiennent que parce qu'ils mobilisent et s'incarnent au travers de cette mobilisation. On ne peut dès lors appréhender leur nature qu'en considérant à la fois leur forme et le cheminement

¹²À la croisée de l'aménagement et de la géographie, à travers la problématique du territoire émergent. Encore dans la géographie lorsqu'il s'agit d'observer les dynamiques par lesquelles un territoire apparaît, l'évolution des regards, la construction d'un discours et d'une vision, la mobilisation associative qui conteste les modifications imposées à un équilibre local auquel elle donne une réalité en l'énonçant... Déjà dans l'aménagement lorsqu'il s'agit de penser le plan d'exposition au bruit, les tracés des futurs transports, l'emplacement des équipements, de financer l'insonorisation des habitations. Les métiers sont marqués par ce croisement.

qui y conduit. Dans cette perspective, les hypothèses auxquelles ils servent de support sont également des résultats (ce sont les résultats de l'action qui permettent d'interpréter son sens et sa signification) et la démonstration n'est qu'un long développement pour y parvenir (c'est-à-dire donner à voir ce qui y mène).

1.3 Entre approche instrumentale et anthropologie du projet

Au fondement de notre recherche se trouve l'idée que ce qui est produit doit être regardé autant dans l'*opus operatum* que dans le *modus operandi*. L'œuvre finale nous intéresse donc autant que le mode opératoire qui y conduit et qui constitue un passage obligé pour accéder à la forme créée. Car c'est dans le faire que se jouent les réagencements, que sont saisies les occasions, que se manifeste l'informel. Suivant nos questionnements, nous aborderons cette sphère du faire à travers deux échelles :

- Celle du projet et de sa trajectoire ;
- Celle des pratiques des acteurs et en particulier des agents qui les animent.

1.3.1 Approche instrumentale

Dans le cadre de la thèse CIFRE, l'observation de terrain conduit à voir de près une forme qui est à la fois un dispositif d'action et un territoire émergent, ainsi que les pratiques des agents qui lui sont associées, leurs interrogations liées aux outils à mettre en œuvre, leurs doutes... En l'absence de planification et de perspective d'intercommunalité, les acteurs de l'aménagement avancent à vue, sans que personne ne semble percevoir complètement ce qui se fait.

On peut considérer le Pôle d'Orly lui-même, en tant que dispositif, comme un instrument ou se limiter aux instruments qui lui sont associés. Il est en tous cas certainement un « *objet territorial mal identifié* », un « *machin* » (Béhar, 2011a) qui induit un regard décalé, voire « déviant » (cf. Becker, 1985 ; Alter, 2010), sur l'aménagement. Cet objet fait figure d'objet frontière (Star & Griesemer, 1989). S'il est difficile de trouver deux personnes qui en ont la même idée, il permet à des centaines d'acteurs de se rencontrer et de travailler ensemble, son ambiguïté leur permet de rassembler. Le paysage de l'aménagement semble ainsi se peupler « d'objets frontières », qu'il faut caractériser et dont il faut comprendre l'émergence, le fonctionnement et ce qu'ils produisent.

L'intérêt de la gouvernance organisée autour du Pôle d'Orly est de n'exister que dans l'action. Elle constitue un cadre, plus ou moins rempli, certes dépendant de la présence de quelqu'un pour l'investir, mais qui dès lors qu'il est investi dans la durée semble tenir. Elle relève de la performance, qui met en évidence l'importance des épreuves de réalité quotidiennes et des pratiques qui le font exister. Comme les autres outils qui lui sont associés, la démarche est sans cesse réinventée, réinvestie, les « objets-instruments » qui la composent ont un sens jamais figé. L'innovation institutionnelle, avant de produire une nouvelle réalité formalisée et nommée, est présente dans tous les actes de ceux qui la jouent.

Nous privilégions donc une approche inspirée de la théorie sur les instruments de l'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2004), les « objets-instruments » du Pôle d'Orly étant le matériau le plus immédiatement disponible et dont l'évolution est possible à suivre et à

analyser (Assises, charte, indicateurs, gouvernance, etc.). Elle nous a en effet semblée être la plus adaptée à l'observation d'objets qui nécessitent d'être en mouvement pour être vus, c'est-à-dire dont on ne peut appréhender la nature qu'en considérant à la fois leur forme et les pratiques qui leur sont associées. Caractérisée par l'attention portée à l'usage des instruments et à leurs effets, l'approche instrumentale permet d'aborder les objets à travers leurs jeux avec les cadres et donc avec les horizons d'attente connus de l'action. Pourquoi les acteurs se saisissent-ils de tels ou tels instruments ? Qui et/ou comment en a-t-on eu l'idée ? De quelles règles se sont-ils inspirés ? Lesquelles ont-ils détourné, transformé ? Pourquoi s'en saisissent-ils de telle façon plutôt que d'une autre ? Comment un instrument est devenu ce qu'il est devenu ? Quels effets ont-ils produit ?

L'approche instrumentale convient donc bien à une démarche abductive, qui procède par un éclairage réciproque entre travail de terrain et hypothèses. Elle permet de partir de ce que font les acteurs et de comment ils le font. Il ne s'agit pas d'évacuer la question des fins au profit des moyens, ni de céder à un opportunisme relativiste en postulant qu'ils auraient aussi bien pu faire autrement, mais plutôt de voir comment le réel éclaire sur ce qui était possible (et non l'inverse) et de mettre en évidence un horizon d'attente donné pour analyser les décalages. Cette approche doit permettre de ne pas aborder les décalages existants entre des attentes et leur satisfaction en termes d'échecs ou de réussite, mais de penser les réalisations en termes de tensions, en portant l'attention sur ce qui est produit, déplacé, transformé, c'est-à-dire :

- Sur les conséquences non-intentionnelles de l'action (serendipité, risques), sur les innovations (spontanéité, créativité, émergences) ;
- Sur les ruptures (dynamiques imprévues, ajustements) ;
- Sur les agencements et réagencements (les formes, les catégories de l'action).

1.3.2 Approches anthropologique et ethnologique du projet

Si l'approche choisie présente une certaine familiarité avec les méthodologies anthropo- et ethnographiques, elle s'en est inspirée sans pouvoir les mettre en œuvre rigoureusement. L'objet de l'étude ne s'y prêtait peut-être pas non plus complètement. Côté ces méthodologies a permis de se libérer d'un cadre hypothético-déductif qui ne convenait pas, mais l'objectif n'était pas de choisir une méthodologie contre une autre. De fait, la possibilité qui nous était donnée de suivre les acteurs au quotidien devait être mise à profit, afin d'analyser le travail des acteurs de l'aménagement, leurs pratiques (méthodes), leurs motivations, leurs efforts quotidiens. Cet objectif imposait une approche quasi ethnographique, mais l'objectif n'était pas de faire une ethnographie de l'administration. Cette approche devait nous permettre plus modestement de nous inscrire dans un courant de réflexion sur les métiers de l'aménagement privilégiant une approche pragmatique de l'action publique. Cette approche depuis Lindblom (1959 ; 1979), jusqu'à Schon (1984), Forester (1999), Jeannot (2005), Borraz (1999), ouvre la voie à une autre conception de la temporalité de l'action, d'autres liens entre

décision et action et invite à prendre au sérieux le contournement, les chevauchements, les négociations sur le terrain¹³.

Par ailleurs, à une autre échelle, il ne s'agissait pas non plus de faire l'anthropologie ou l'ethnographie de l'institution-organisation qu'est le Conseil général¹⁴. L'institution n'est en effet pas abordée directement, mais par le biais du projet : c'est à travers lui que l'institution a été découverte et comprise, en mesurant notamment l'écart entre leurs fonctionnements et leurs objectifs respectifs. Le projet ayant une position très marginale, presque hors cadre, entraînant notamment un dépassement des frontières (institutionnelles, géographiques, disciplinaires, entre autres). Il faudrait donc plutôt parler d'une anthropologie du projet Pôle d'Orly (cf. Boutinet, 1988, 1993) et/ou d'une ethnographie du métier de chef de projet.

Or le projet est moins défini en fonction de caractéristiques intrinsèques (notamment parce que personne n'est d'accord, ni sur ce qu'il est, ni sur ce qu'il doit être, sur sa place dans l'institution, son impact sur les pratiques globales), que par les relations qu'il engendre, par ce qu'il met en mouvement, « ce qui nous relie » (Micoud & Peroni, 2000), ce qui circule entre les acteurs à travers lui. Le projet ne se décrète pas, il se réalise (au sens d'actualiser). L'objectif est ainsi d'analyser les ressorts de la dynamique de projet sous un angle résolument pragmatique, afin de mieux comprendre les blocages de l'action aménagiste et les voies empruntées par l'innovation. L'attention sera donc portée aux pratiques et aux cheminements et attachements constitutifs de la trajectoire du projet. Dans un contexte caractérisé par ses turbulences et ses incertitudes, pour comprendre ce qui se passe et ce qui se joue, il faut montrer ce qu'il y a entre. La trajectoire et le récit deviennent alors des outils centraux de la méthode, suivant des démarches telles que celles développées par les sociologues des sciences comme Latour (1989 ; 2001) et Callon (1986).

Le projet et les pratiques des agents ne sont eux-mêmes que des portes d'entrée pour parler de territoire. À travers eux, il s'agit d'observer comment se construit le territoire, en s'appuyant sur une approche anthropologique et ethnographique qui permettent de l'aborder dans toute son ambiguïté, son équivoque, son inachèvement et son caractère transitoire. Ces approches doivent ainsi permettre de montrer comment le territoire parfois traverse la réalité et les institutions (Lussault, 2010) en s'incarnant dans des formes floues et éphémères. Ces approches nous intéressent en effet également pour rendre compte du processus d'émergence du territoire. Il s'agit d'analyser les plis construits par les acteurs en considérant l'ouverture du processus et son déroulement dans le temps comme centraux. Le regard doit changer si l'on ne veut plus seulement considérer un ensemble de possibles que l'on compare au réel (en utilisant la fonction miroir du réel) mais bien partir du réel pour déplier les conditions qui l'ont rendu possible et retracer les événements qui y ont conduit (fonction pli ou déploiement du réel).

¹³Qui ne sont pas de la même nature que ceux caractéristiques de la régulation croisée (cf. Duran et Thoenig, 1996).

¹⁴Sur le mode de celles de l'Assemblée nationale (Abélès, 2001) et du Conseil d'Etat (Latour, 2002).

2. Construction d'une posture: tensions entre immersion et observation

L'objectif sera ici d'« expliciter les conditions structurelles dans lesquelles [le] travail de terrain a été mené et comment ces conditions ont influencé les tactiques particulières qui ont été soit reprises soit inventées face à la situation. » (Strauss, 1968, p.260, cité in Arborio & Fournier, 2010, p.103).

Si l'ambition de départ a pu relever de la mise en œuvre d'une recherche-action (cf. infra), les conditions qui ont présidé au montage du contrat de thèse ainsi que du sujet, ont conduit à une intégration, personnelle comme de mes missions, aux actions de l'administration. Ma situation se prêtait dès lors beaucoup plus naturellement à une posture d'observation et de participation directe. Cette position d'immersion m'a ainsi poussée à m'orienter vers un cadrage méthodologique inspiré des approches ethnographiques¹⁵. Celles-ci m'ont ouvert la voie à une appropriation de ma situation, au départ largement subie¹⁶, appropriation nécessaire pour tourner cette situation en choix de posture et de méthodologie.

Le cadre proposé par Winkin (1996) me servira ici à situer mes pratiques, mes choix de posture et ma méthode, en les confrontant aux trois savoirs qu'il présente comme étant au fondement de l'approche ethnographique :

- Savoir regarder ;
- Savoir être ;
- Savoir écrire.

J'aborderai tout d'abord la négociation de mon rôle dans l'institution, vis-à-vis des autres, mais également de moi-même (« savoir être avec »). J'analyserai ensuite les méthodes d'observation développées pour prendre en compte les particularités de ma position (« savoir regarder »). J'opèrerai enfin un retour sur les moments de réflexivité (à travers les lectures et les entretiens) et leur transcription dans l'analyse et l'écriture (« savoir écrire »).

2.1 Négociation de mon rôle en CIFRE (savoir-être)

2.1.1 Dix-huit mois d'immersion totale : définition des missions et grandes évolutions

La première année et demie, réalisée à temps plein, avant le montage du contrat CIFRE, a été l'occasion d'une plongée dans la vie de la DAD et de la démarche Pôle d'Orly. Mes missions étaient centrées sur :

¹⁵ Comme le rappelle Petitet (2007) « depuis les travaux de Bronislaw Malinowski et ceux de Robert Park, en passant par l'école de Chicago et Ward Goodenough, l'approche ethnographique a pu s'imposer dans des environnements qui concernent notre quotidien. » (Ibid., p. 37). Citant également Althabe, il souligne qu'il est nécessaire de « désacraliser l'entreprise », d'en faire « un terrain ethnologique banal » (Althabe, 1991, cité in Petitet, Ibid., p.37). Nous transférons volontiers cette remarque au cas de l'administration.

¹⁶ Elle était finalement la condition posée à la réalisation de ma thèse au sein du Conseil général.

- **La préparation des Assises**, comprenant des aspects logistiques mais également le lien avec les différents acteurs impliqués, la participation à la finalisation des rapports en cours (diagnostic économique et schéma d'aménagement en particulier), en lien avec les bureaux d'étude et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) ;
- **La préparation et l'animation des groupes « indicateurs »** : trois groupes sur les thématiques du bruit, de l'économie et de l'emploi, et de la qualité de l'air, réunissant chacun une quinzaine d'acteurs ;
- **La production d'expertise** (sous la forme de notes aux élus) sur les dossiers aéroportuaires tels que l'aide à l'insonorisation, le relèvement des trajectoires, la révision du Plan d'Exposition au Bruit.

Cette période de totale immersion a été l'occasion d'appréhender de l'intérieur le système d'acteurs ainsi que le fonctionnement de la collectivité. Elle m'a permis de m'intégrer complètement à la dynamique de la démarche, rendant possible à la fois l'établissement de liens professionnels et de confiance avec l'équipe de suivi du projet (les chefs de projets des deux Conseils généraux, ma chef de service et ma direction) et la contribution directe au développement du projet, à travers la proposition de nouvelles thématiques et actions. Durant les années suivantes, mes missions se sont ainsi développées autour de différents axes suivant le cours de la démarche :

- **La participation à l'animation des travaux de la charte de développement durable** et à sa rédaction (projet associé au volet « gouvernance » du Pôle) ;
- **La participation à un réseau européen des régions aéroportuaires**, l'Airport Regions Conference (afin d'inscrire l'action dans les réseaux de connaissances et d'échanges internationaux) ;
- **Le suivi des travaux du groupe paysages** (pour l'élaboration du guide de valorisation des paysages) ;
- **La rédaction d'avis dans le cadre d'enquêtes publiques** (dossier de l'interconnexion Sud des lignes LGV, localisation de la gare TGV, plan d'exposition au bruit).

Mon implication dans la démarche globale m'a permis de suivre, d'une part, les acteurs au quotidien et de construire un point de vue sur les pratiques liées à la conduite de projet, de suivre, d'autre part, la dynamique de projet tout en participant directement au dispositif de gestion de la démarche.

2.1.2 La renégociation de mon rôle en CIFRE : les limites de la recherche-action

Avec le contrat CIFRE (débuté en février 2009), les modalités de répartition du temps de travail, ont permis de consacrer deux jours par semaine à mes recherches, les trois autres jours étant passés au Conseil général, sur les missions qui m'étaient dédiées. Après avoir passé 18 mois à temps plein au CG, j'ai dû me défaire progressivement du précédent statut d'agent représentant de la collectivité, afin de construire et d'affirmer ma double casquette. Il me fallait d'autre part me détacher, opérer une forme de désengagement personnel, afin de modifier les objectifs de mon action au sein du CG et construire une posture adaptée à mon projet de thèse (l'opération

n'a pas été évidente étant un cas isolé et sans précédent au sein du CG). La question se posait de savoir jusqu'où pousser ce désengagement et jusqu'où recadrer mes missions.

J'ai donc cherché à me construire ma propre posture de doctorante CIFRE en sciences sociales et ma propre démarche méthodologique. La première difficulté était liée au caractère intrinsèquement « étrange » de la situation.

« Tout membre d'un groupe devient en quelque sorte un étranger dans l'acte même d'objectiver et de rendre compte de ses expériences. [...] La dialectique sans fin entre le rôle de membre (qui participe) et celui d'étranger (qui observe et rend compte) est au cœur du concept même de travail de terrain. [...] Cette oscillation dialectique ne peut jamais être évitée, car pour que l'observation sociale soit valable, il faut être proche de ceux qui vivent leur vie, mais il faut aussi vivre sa vie et en même temps relater ce que l'on a observé. » (Hughes, 1996, p. 275)

L'observateur « étranger » n'est donc jamais parfaitement intégré ni complètement extérieur, l'indépendance et l'autonomie de jugement sont affectés par l'implication affective, les intérêts personnels (pour les dossiers, en vue d'une carrière, etc.). Le bon fonctionnement de cette oscillation entre implication et distanciation, sur le terrain, passe selon Hughes, par la négociation d'un rôle¹⁷. Il s'agissait dans mon cas de me construire un rôle¹⁸ vis-à-vis des autres qui, bien que me sachant engagée dans un autre travail, me considéraient principalement comme une collègue, mais également vis-à-vis de moi-même (il s'agissait d'apprendre à quitter un rôle pour un autre, à jongler entre les deux).

▪ **Positionnement par rapport aux autres**

La négociation de mon rôle a commencé avec le montage du contrat, en lien avec ma direction. L'option de mettre en œuvre une observation-action est apparue d'emblée illusoire, tant il paraissait difficile d'insuffler des objectifs de recherche dans la démarche. Le dispositif des Assises, s'il était présenté comme innovant, ne se voulait pas expérimental. L'intérêt pour la conduite d'expérimentations, du côté du CG, est resté faible, celles-ci étant jugées trop risquées, potentiellement source de frustrations pour les partenaires et portant sur des thématiques trop marginales pour justifier un financement. Les propositions d'actions sur de telles thématiques se heurtent de fait à la difficulté d'offrir une visibilité directe sur la valeur ajoutée, concrète, des résultats attendus (« On vise du concret, quels produits de sortie ? ») ou encore à la dissociation entre les objectifs de recherche et les objectifs de l'action (« Restons sur nos priorités, la recherche est un luxe qu'on ne peut pas se permettre »).

¹⁷ « Le travail de terrain [est] envisagé comme l'observation des gens in situ : il s'agit de les rencontrer là où ils se trouvent, de rester en leur compagnie en jouant un rôle qui, acceptable pour eux, permette d'observer de près certains de leurs comportements et d'en donner une description qui soit utile pour les sciences sociales tout en ne faisant pas de tort à ceux que l'on observe. » (Hughes, 1996, p.267).

¹⁸ Pour (Chapoulie, 2001), choisir un mode d'observation directe, c'est choisir un rôle social à occuper dans la situation observée. Il s'agit dans la mesure du possible de trouver rôle existant dans la situation étudiée. L'observation participante peut se faire incognito ou à découvert. Il souligne la spécificité du rôle du nouveau venu à qui l'on autorise des maladresses, une curiosité et un enthousiasme naïf, ainsi que la nécessité de prêter une attention aux intérêts sociaux des acteurs et de donner des gages de sa neutralité, sous peine de se heurter à un refus de coopérer plus tard des acteurs.

Il me fallait donc composer avec cette réalité et des marges de manœuvres réduites, au risque de me trouver en porte à faux avec les acteurs pour qui je travaillais. La posture de chercheur au sein de l'administration pouvait de fait être associée à celle d'électron libre et de trublion (voire « poil à gratter »), le plus souvent inconfortable et peu productive, le discours du chercheur, présumé peu réaliste et abscon, faisant *a priori* l'objet de suspicions, en interne comme vis-à-vis de l'extérieur. L'option de la non-dérogation au statut d'agent semblait générer moins de méfiance à l'égard des propositions, permettre une meilleure intégration à la démarche globale et donc plus de possibilité de l'influencer¹⁹. Du point de vue de mes missions, cette implication forte dans l'animation de la démarche (en général et non limitée aux groupes indicateurs notamment) a porté ses fruits. Elle a permis une bonne intégration des groupes indicateurs en particulier au sein de la démarche et m'a donné l'occasion de participer directement au montage de la gouvernance et l'élaboration de la charte de développement durable, de donner à mes conceptions de l'action une place dans le débat (en termes de concertation par exemple) et d'initier de nouvelles thématiques (problématiques du paysage, de l'habitat, de l'insertion à l'échelle européenne).

Dans la construction de mon rôle vis-à-vis de mes collègues et des partenaires, il me fallait tenir compte, par ailleurs, de mon histoire partagée avec le Conseil général. Le rôle de collègue (et d'agent) était au premier abord le plus naturel, considérant simplement le fait que je ne suis pas arrivée au Conseil général avec le statut de thésarde et qu'une fois engagée dans l'action, il était de fait impossible de changer d'attitude, du jour au lendemain pour ainsi dire. L'absence de nouvelles missions associées à mon nouveau statut rendant d'autant moins aisé un changement de posture à leur égard. La difficulté de positionnement était tout aussi sensible vis-à-vis des acteurs extérieurs. Les missions lancées avec un portage « CG » pouvant difficilement changer de nature et d'objectifs.

Considérant que le rôle le plus acceptable est également le plus durable, le plus tenable et finalement le plus productif, mon choix s'est porté sur la préservation d'un rôle de collègue et d'agent (notamment dans le contact avec les partenaires). Les contraintes de l'action dans son contexte administratif ont ainsi déterminé les limites entre l'action souhaitée - notamment par la chercheuse - et l'action possible, dans le cadre de l'administration. Dans la réalisation de mes missions au quotidien, les traces de ma double appartenance ne se lisaient que dans l'abondance des notes que je prenais en réunion (tentant de décrire le contexte, l'ambiance, de retranscrire certains propos pour pouvoir les citer...). De mon côté, la prise de notes était compliquée par une trop grande familiarité, empêchant parfois de savoir sur quoi accrocher le regard. Mais suivant Hughes, il m'a fallu constater que « *l'observateur ne devient jamais un acteur tout-à-fait ordinaire de la situation : le projet de rendre compte de son expérience suffit à le distinguer des acteurs de la situation.* » (*Ibid.*, p.97).

¹⁹ L'affichage « action de recherche » risque d'isoler ces actions, de diminuer leur impact sur l'ensemble de la démarche. Des actions moins innovantes *a priori* peuvent avoir plus d'impact *in fine*.

▪ *Positionnement par rapport à moi-même*

La situation d'observation participante, comme d'apprentissage d'un métier, est marquée par la nécessité d'apprendre et de pratiquer des codes et des outils (de l'administration - le circuit des parapheurs, la gestion de listings excel, des marchés - comme de la conduite de projet - la rédaction de notes techniques, le montage et animation de réunions et la rédaction de documents de communication, etc.). Toutefois, en tant que débutante, en prise avec ma première expérience professionnelle, cet apprentissage revêtait un enjeu particulier : je me devais de faire mes preuves, tester ma capacité d'intégration, mes compétences... La « tête chercheuse » était aussi une « petite main » (deux qualificatifs qui m'étaient souvent attribués). L'engagement dans l'action était donc orienté par un objectif distinct de la recherche, associé à une véritable acculturation professionnelle, de fait en contradiction directe avec le rôle de chercheur et son système de référence propre. Ce dernier constituait de ce point de vue un obstacle à la réussite de cette première expérience. La construction d'un rôle, vis-à-vis de moi-même revêtait donc un enjeu particulier.

Le sociologue-ethnologue engagé dans l'action, présenté par Hugues, joue un rôle, avec pour objectif d'être accepté, mais ce rôle est finalement une sorte de rôle de composition, sa mission principale, qu'il garde bien présent à l'esprit, restant largement cachée aux autres acteurs. Il peut même en arriver à jouer un rôle d'espion :

« La principale spécificité de cette méthode [observation de terrain] est que l'observateur se trouve pris, à un degré ou un autre, dans le réseau de l'interaction sociale qu'il étudie, qu'il analyse, et dont il rend compte. Même s'il observe à travers un trou de serrure, il joue un rôle - celui d'espion. Et lorsqu'il rapporte ce qu'il a ainsi observé, il devient une sorte de dénonciateur. S'il observe en tant que membre du groupe, il risque d'être considéré comme un traître dès qu'il rapporte ces observations. » (Hugues, 1996, p.278)

Si le constat réalisé par Hughes est très juste, j'ai rapidement observé qu'il nécessitait dans mon cas d'être complété : à travers cette oscillation dialectique, le chercheur en situation d'observation participante, est également rendu étranger - et espion - à lui-même. Lorsque l'on considère un degré élevé d'implication, la difficulté se pose de façon d'autant plus prégnante que la trahison s'étend à son propre personnage. La tentative de décorrélation des deux rôles, celui de chercheur et celui d'agent du CG, afin de gérer les deux casquettes, a d'abord été ressenti comme une forme de schizophrénie. La difficulté à prendre une distanciation critique par rapport au projet était réelle et d'autant plus difficile à supporter qu'elle était consciente. Le changement d'attitude s'est par exemple révélé difficile à mettre en œuvre à l'égard de mes dossiers (qui ne changeaient pas de nature). Trouver la motivation pour agir et la faire perdurer dans le temps, nécessite en effet de « croire » au projet. Une croyance par définition irrationnelle, par bien des aspects difficilement compatibles avec l'analyse et la distance critique, aussi constructive qu'elle puisse être. L'engagement nécessite d'un côté, de faire abstraction de certaines limites, de ne pas se focaliser sur les contraintes et induit de l'autre, une tendance à « sur-positiver », sur-jouer le projet, à la fois pour être capable de le promouvoir à l'extérieur et de s'auto-convaincre de son intérêt (ne serait-ce que pour la thèse !).

Au-delà d'être un traître aux yeux des autres, on court ainsi le risque de se trahir soi-même, dès lors qu'on se trouve être partie intégrante du projet. Loyauté envers le projet un jour, envers le

travail de réflexion nécessairement critique le lendemain... La question est alors de déterminer dans quelle mesure cette difficulté et ce risque restent à un niveau acceptable et soutenable. Les écrits qui font de cette « schizophrénie » une caractéristique du travail en mode « observation-action », nous semblent en réalité partir du principe que l'observation reste l'activité dominante, l'engagement dans l'action n'est pas total. En CIFRE, il se peut que le projet exige un engagement total rendant insoutenable la partition observation-action. Nous entendons par engagement total un engagement de la personne toute entière, qui se traduit non seulement par un investissement de temps et d'énergie, mais également par une forme de dévouement au projet. Ce dévouement est à la fois une caractéristique du portage du projet au niveau technique et la condition de sa réussite (cf. Chapitre 5). Dès lors que l'engagement dans l'action est total, il réclame une loyauté difficilement partageable, la survie du projet étant en jeu. L'équilibre entre loyauté envers le terrain et envers la recherche nous semble finalement inversé. Il m'a donc fallu prendre conscience de ce renversement et l'assumer progressivement.

J'ai donc fait le choix de poursuivre mes missions en conservant « symboliquement » le statut précédent au CG 91, privilégiant un engagement fort dans l'action. Les missions « CIFRE » ont fait partie intégrante de la démarche, il n'y a pas eu de distinction entre des missions expérimentales, relevant d'un portage universitaire et d'autres pas. Par ailleurs, matériellement, l'importance du temps consacré au projet a également limité les possibilités d'entreprendre d'autres terrains complémentaires, qui auraient pu permettre également de prendre du recul par rapport au terrain d'engagement principal.

Ma posture a ainsi évolué et s'est construite suivant plusieurs temps :

- La première année marquée par un besoin d'appropriation de mes missions et d'acculturation, une distanciation limitée dans l'action ;
- Un second temps lors duquel s'est engagé de la dynamique de co-construction entre objet et sujet de la recherche (un an) ;
- Un troisième temps qui a vu le sujet évoluer, les hypothèses et la thèse proprement dite émerger (deux ans). Un équilibre s'est peu à peu construit entre l'action à laquelle je participais et le travail de recherche, à travers les moments de réflexivité renforçant à la fois ma volonté d'agir pour tester mes hypothèses, ma curiosité à l'égard de la suite des événements et mon positionnement singulier par rapport à la démarche ;
- Les six derniers mois, plus « observant » (les objets à observer étant alors bien délimités) et plus distancié vis-à-vis du projet (la dynamique du projet elle-même incitant à s'en détacher).

Je m'attarderai donc à présent sur deux points méthodologiques fortement liés à cette posture : l'observation et les entretiens.

2.2 L'observation (savoir regarder)

Pour Chapoulie, l'avantage de l'observation directe est d'accéder à « *ce qui se joue derrière les discours* » (Chapoulie, 2001, p. 19). Celle-ci permet de prendre en compte le fait que les acteurs n'ont pas forcément conscience des écarts entre ce qu'ils disent et ce qu'ils font et qu'ils ne sont pas forcément prêts à les reconnaître lors d'un entretien. Elle permet également d'appréhender des comportements qui ne sont pas facilement verbalisables (conduisant souvent à des réponses convenues) ainsi que de saisir des pratiques non officielles (non légitimes ou jugées banales). Elle permet pour finir d'échapper à la reconstruction de la réalité à laquelle se livrent les enquêtés par entretiens pour se mettre en conformité avec ce qu'ils jugent être un avis acceptable sur leur univers. Autant d'éléments qui en font une méthode particulièrement intéressante au vu des éléments soulignés en première partie de cette introduction.

Pour Winkin l'observation ethnographique est caractérisée par l'attention portée aux comportements anodins et par la recherche de la signification des constantes et des variations des comportements des acteurs. L'attention de l'observateur est comparable à l'écoute flottante développée par les psychologues, cherchant à dégager les constantes des discours et de l'action, tout en restant ouvert à l'inattendu et à l'imprévu. Cette conception de l'observation semble appropriée à l'approche du projet que je souhaitais mettre en œuvre. Toutefois, les limites rencontrées sur le terrain ont conduit à un partage méthodologique entre collecte de matériaux de terrain et entretiens (que nous aborderons en dernier point).

2.2.1 Les limites de l'observation « journalistique »

Pour saisir la réalité qui se déploie au quotidien sous les yeux de l'observateur, Becker constate :

« Les travailleurs de terrain ne peuvent pas s'abstraire des faits. Tant qu'ils sont sur le terrain, ils sont appelés à voir et à entendre des choses qui nécessitent d'être enregistrées sur leurs carnets de note. S'ils sont assez expérimentés ou consciencieux pour savoir qu'ils ont intérêt à le faire, ils noteront tout, même ce dont ils pensent que cela ne leur servira à rien... Ils savent qu'ils vont devoir continuellement ajouter des paramètres et des idées aux modèles qu'ils ont déjà élaborés. C'est là en quelque sorte l'essence de leur méthode. » (Becker, 2004, p.65)

La plupart des auteurs, s'accordent sur ce principe du carnet de notes le plus exhaustif possible, définissant un idéal très culpabilisant. J'étais de fait pour ma part dans l'incapacité de répondre aux exigences de cet idéal méthodologique (Beaud & Weber, 2010). Complètement engagée dans l'action, plusieurs difficultés se posaient. En réunion par exemple, la prise de notes diffère selon qu'elle est guidée par des buts opérationnels ou par ceux de la recherche. Une prise de notes simultanée dans les deux modes, bien que je l'ai parfois tentée, s'est avérée intenable, matériellement aussi bien que cognitivement. Si ma main avait du mal à suivre, mon cerveau se trouvait également pris en porte à faux, refusant de se focaliser sur plus d'un objectif à la fois. Quand bien même j'aurais réussi à dépasser ces limites, le temps imparti à la prise de notes se trouvait réduit par la nécessité de participer voire d'animer la réunion... Ces difficultés se prolongeaient, une fois la réunion terminée, pour mettre en œuvre une prise de notes *a posteriori*, à partir des impressions, remarques et analyses « à chaud ». Celles-ci étaient en effet compliquées par la nécessité de « rester dans l'action », pour penser et organiser ses suites, être présent lors d'un *debriefing*... mais aussi de rester concentrée sur les objectifs de l'action, de ne

pas venir la troubler par une analyse réflexive qui pourrait faire douter, limiter la « croyance » au fondement de la motivation et de l'implication (nous y reviendrons plus bas). Un journal tenu en dehors du lieu de travail m'est apparu difficile à mettre en œuvre, pour des raisons similaires, auxquelles s'ajoutent la nécessité de préserver la limite (temporelle et spatiale) entre vie professionnelle et vie privée.

À l'occasion de discussions informelles entre collègues, prendre des notes est évidemment encore plus délicat : il en va de la nature de l'interaction, de la liberté de ton et de parole de l'interlocuteur, de la relation, tous perturbés par une éventuelle « sortie de l'échange » que constituerait une prise de notes. Il m'est arrivé de sortir papier et crayon au beau milieu d'une discussion que je trouvais trop pertinente pour la laisser passer (le sujet reste évidemment présent à l'esprit à tout moment), en particulier lorsque je sentais quelqu'un parti dans une tirade, relançant de temps en temps par quelques mots. Mais ce type de situation est resté relativement exceptionnel.

Ces observations ont conduit à la décision de privilégier les comptes-rendus officiels de réunion de tout type. Les discussions avec les collègues ainsi que les échanges avec les partenaires n'étant pas directement retranscrits.

Corpus CIFRE 1 et 2 ⇒ Comptes-rendus de réunions, publics ou non.

2.2.2 Observation orientée dans une logique abductive

Bien que j'ai finalement réuni un nombre important de notes (notes de réunions, notes prises pendant des trajets en transports - lieux privilégiés de discussion -, notes post-réunions, notes de conversations téléphoniques, mails...), j'ai rapidement renoncé à la prise de notes sous forme de journal de façon systématique et me suis contentée d'une prise de notes ponctuelle, renonçant au désir de « tout noter ». J'ai ainsi privilégié, en termes de posture, un engagement direct et total dans l'action : mes missions ont été réalisées sans tenir compte des résultats attendus ou souhaités pour la recherche, la prise de notes lors des réunions était d'abord guidée par l'efficacité au travail et mon attention tendue vers la réussite de la réunion.

Si les objectifs comme les moyens de l'observation ont été subordonnés à la réalisation de mes missions au sein de l'institution, il faut néanmoins souligner que, dans l'autre sens, les objectifs de ma recherche restaient constamment présents à mon esprit et influençaient mon comportement. Mes hypothèses de travail ont ainsi constitué un filtre (en constante évolution), qui a orienté mon appréhension du terrain et de l'action. L'« observation analytique », telle que définie par Chapoulie (2001) (qui la distingue de l'observation diffuse²⁰) permet sans doute de caractériser ce filtre :

²⁰ L'observation diffuse est définie comme « celle qui est, dans les comptes rendus de recherche, la source des descriptions de lieux, de comportements saisis de manière globale et sous les modalités de l'usuel, du typique, ou encore de la règle. Ces descriptions reposent sur les catégories du langage ordinaire – celles que partagent l'auteur et ses lecteurs. Elles s'appuient aussi sur des schèmes d'interprétation, également partagés par l'auteur et le lecteur, concernant la signification des comportements observés. (...) Les descriptions publiées laissent généralement ignorer au lecteur l'éventail des variations possibles dans les occurrences des phénomènes considérés. » (Chapoulie, 2001).

« [L'observation analytique] correspond à un travail de repérage focalisé sur un ou des aspects particuliers des phénomènes étudiés en un temps et dans un lieu déterminés. Il suppose la définition par le chercheur de catégories d'observation spécifiquement destinées à sa recherche. L'observateur cherche ainsi à appréhender systématiquement certaines caractéristiques des phénomènes auxquels il s'intéresse et à mettre à l'épreuve le bien-fondé des interprétations qu'il construit au fur et à mesure du déroulement du travail de terrain. » (Chapoulie, 2001, p. 27)

C'est peut-être ce filtre, qui caractérise le mieux l'observation que j'ai conduite, établissant un lien permanent entre le déroulement de l'action et la recherche, correspondant à la logique abductive mise en œuvre pour la construction du sujet. L'observation directe, plutôt que de servir à la collecte d'un matériau, s'est trouvée au fondement de la formulation et la reformulation des hypothèses, au fil de l'action. L'avancement du projet a ainsi nourri la construction du sujet et de la thèse proprement dite, celles-ci ayant été par ailleurs progressivement complétées et confirmées par mes recherches bibliographiques (ainsi que par les entretiens chargés de nourrir l'archéologie du projet et les points de vue d'acteurs, cf. infra).

Deux premiers fils narratifs se sont ainsi croisés pour construire ma lecture et finalement mon récit du Pôle d'Orly.

(1) **Le récit que j'ai moi-même construit**, issu du croisement de mes lectures personnelles avec mon expérience du Pôle d'Orly : mes recherches bibliographiques ayant été guidées par les interrogations suscitées par mes observations et ayant guidé mon interprétation en retour. La recherche de réponses à mes étonnements m'a conduit à aborder des champs disciplinaires et thématiques divers, à travers en particulier quelques ouvrages clés, qui ont fait écho, à un moment donné, à mon vécu. Si chacun m'a permis, à travers une ou plusieurs notions, d'éclairer un pan particulier de la démarche, il ne pouvait s'agir ensuite de creuser chacun des champs mobilisés (sociologie des organisations, sociologie du travail, de l'innovation...), trop vastes pour ne pas risquer de s'y perdre. J'ai choisi de ne retenir que les notions clés qui pouvaient servir à bâtir un cadre d'interprétation global, en permettant de développer des dimensions qui m'apparaissaient insuffisamment traitées en aménagement pour décrire ma réalité (cf. encadré infra).

(2) **Le récit de la démarche sur elle-même :**

- À travers **les publications synthétisant la démarche**, son sens et son histoire, réalisées pour les Assises, les diverses contributions aux débats publics, les rapports d'études, les plaquettes de communication, la plateforme d'échange sur internet du Pôle... Récit à l'écriture duquel j'ai collaboré directement (lors de la rédaction de la charte en particulier).
- À travers **les notes techniques adressées aux élus, validées par eux, les délibérations et leurs rapports**, réalisées au nom des élus.

Les différentes publications réalisées au sein de dispositifs d'échange (groupes de travail le plus souvent), ainsi que les notes aux élus (publiques ou non) constituent donc la seconde composante de notre corpus.

Corpus CIFRE 3 ⇒ les publications du Pôle d'Orly

Corpus CIFRE 4 ⇒ Les notes internes

Journal des lectures : les étapes clés d'une interprétation de la démarche *in itinere*

Les Métiers du flou (Jeannot, 2005). Après une première approche des problématiques contemporaines relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques par les sciences politiques, cet essai de sociologie (notamment du travail) m'est apparu donner des clés pour observer, au quotidien, les enjeux liés aux évolutions de la mission et des pratiques de l'administration. Pour la première fois, les analyses relatives à la conduite de projet d'aménagement, les enjeux théoriques et pratiques qui lui sont associés m'ont semblé correspondre à la réalité observée sur le terrain. Elles ont ensuite trouvé un complément dans la lecture de Norbert Alter (2010) et de son analyse de la trajectoire de l'innovation.

Le Pouvoir des territoires (Vanier, 2008). La notion d'interterritorialité, à travers les interactions existantes entre ses promoteurs, s'est imposée comme un marqueur de la démarche et a constitué le projet Pôle d'Orly en « acteur » du projet. Constitutive, à bien des égards, de la philosophie du projet, elle ne faisait toutefois pas l'unanimité parmi les acteurs et pouvait ainsi servir de traceur de ses évolutions, de curseur pour situer les points de vue des uns et des autres. Il était également essentiel de s'intéresser à la fois la mise en œuvre de la notion et de mesurer les écarts et les blocages par rapport à la théorie.

Le Malentendu (La Cecla, 2002), à travers la notion de rencontre, a permis d'éclairer différemment les échanges entre acteurs et les enjeux du dialogue établi entre eux. Les diverses modalités de rencontres associées au malentendu ont permis d'élaborer une grille de lecture pour aborder la question des différentes voix et points de vue, de leur traduction et des modalités de collaboration conduisant à la construction d'un projet commun.

Enfin, à la recherche d'un cadre pour construire une discipline de l'action hors de la planification, je me suis tournée vers Bergson puis Jankelevitch, en pensant que leur philosophie marquée par une conception singulière du temps pourrait apporter un éclairage décalé sur la temporalité du projet. Les réflexions développées dans *Le Je-ne-sais-quoi* et *le presque-rien* et de *La Rhapsodie*, ont en effet permis de relier sociologie de l'action et anthropologie d'un projet d'aménagement, de prendre en considération et d'analyser les pratiques non conventionnelles, la liberté d'initiative et d'action des agents, la conduite de projet sans plan prédéfini, l'évolution du thème selon le contexte.

2.3 Les entretiens (savoir-écrire)

En forme de reconstruction de la réalité vécue, les entretiens peuvent sembler un matériau de bien piètre qualité, surtout lorsque l'on a la possibilité d'assister et de rendre compte des événements, *in vivo*.

« [Les entretiens] arrivent toujours après la "bataille" (après l'indécision, l'ambivalence, l'oscillation, les moments de fortes tensions, voire de crises), qui n'est jamais gagnée d'avance et dont l'issue reste toujours incertaine – ce que fait presque toujours le sociologue qui demande à l'enquêté de "raconter sa vie", contribue à lisser une trajectoire qui, du même coup, peut apparaître comme allant de soi. » (Lahire, 2002, p. 30).

Puisqu'il est impossible et fastidieux de faire le récit au quotidien de l'évolution d'un projet, les entretiens des chefs de projet et de leurs encadrants techniques et politiques constituent un matériau support essentiel dans la rédaction du mémoire. Si le « lissage » de la réalité opéré par l'entretien est bien réel et visible (j'essaierai de la mettre en évidence dans leur analyse), il est

toujours des résistances qui réapparaissent, des aspérités et des frottements à aller chercher, repérer dans le discours. Les méthodes d'entretien ont tenté de les faire apparaître. L'entretien s'est imposé comme solution pour donner aux différents protagonistes du Pôle d'Orly, et aux chefs de projet, la place qui me semblait devoir être la leur.

Une première série d'entretiens introductifs et exploratoires m'a permis de retracer l'histoire du Pôle d'Orly. Cette enquête en forme de retour aux sources auprès des premiers protagonistes (réalisée en 2009, cf. supra liste des entretiens) a permis de mettre en évidence la diversité de points de vue, d'objectifs, de référentiels, ayant présidé à la construction de la démarche. Cette diversité a souligné les représentations plurielles du rôle du CG en aménagement, ainsi que la ligne de séparation qui existait entre les tenants d'une institutionnalisation et d'une territorialisation du projet Pôle d'Orly et ceux du maintien de l'informalité et du caractère interterritorial (ce point est développé dans le chapitre 2). Ils ont ainsi permis la formulation des premières hypothèses sur les enjeux portés par cet objet pour la pensée de l'action aménagiste.

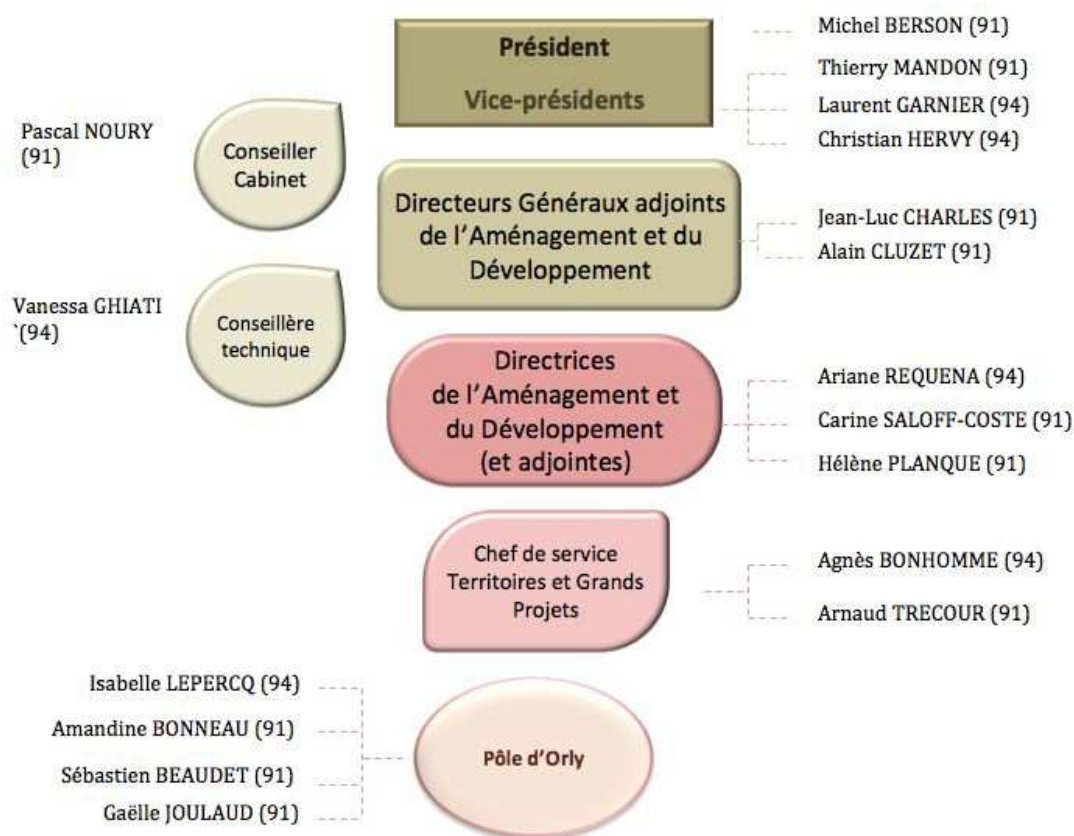


Figure 3 - Les entretiens du pôle d'Orly

Une seconde série d'entretiens, réalisés avec les chefs de projet de la direction de l'aménagement du CG91 lors des derniers mois passés au CG m'a quant à elle permis de tester les hypothèses construites tout au long des quatre années passées au sein de la collectivité. C'est au contact de mes collègues, au quotidien, que s'est construite ma théorie. Les discussions quotidiennes - à la cantine, dans le RER, dans le couloir - ont influencé la construction de ma pensée, l'ensemble des problématiques soulevées ayant contribué à l'élaboration des

hypothèses. Plus que les sujets de la thèse, mes collègues chefs de projet en ont été les acteurs. La place centrale aux entretiens-récits dans la rédaction de ce mémoire est pensée comme une trace de leurs apports à la construction de ma théorie (chargée de la rendre sensible).

Les discussions informelles que j'ai pu avoir durant les mois, parfois les années, passés avec eux, ont guidé l'élaboration d'une grille d'entretien, pensée comme une dernière discussion. Il s'agissait d'une part, de confronter mes hypothèses et la thèse qui émergeait, rétrospectivement, à leur conception du métier de chef de projet et à leur vécu (en réouvrant des discussions qui avaient déjà eu lieu) et d'autre part, d'évaluer s'il était possible de généraliser les observations faites sur le pôle d'Orly à l'action territoriale de la direction. On peut considérer ces entretiens comme des synthèses-bilans des discussions informelles que nous avons pu avoir au cours des années de travail en commun. Ils ont finalement été l'occasion de construire un regard rétrospectif sur l'ensemble des projets portés par la direction de l'aménagement, en opérant un retour sur les méthodes et dispositifs mis en œuvre, les compétences, les pratiques, les outils mobilisés par les chefs de projet.

La technique mise en œuvre dans la conduite des entretiens a privilégié une modalité très ouverte de discussion, afin de reproduire autant qu'il était possible, la dynamique de l'échange spontané. Bien que la situation d'entretien soit au départ ressentie par tous comme particulière, très formelle, visiblement un peu stressante, la familiarité et la relation de confiance acquise avec chacun ont permis une détente rapide et une bonne spontanéité dans les réponses. Tous connaissant au moins les grandes lignes de mes théories pour les avoir discutées à diverses occasions, j'ai tenté de palier ce biais en utilisant la confiance et la familiarité de nos relations pour les inciter à donner une parole la plus libre et la plus contradictoire possible avec mes arguments. L'objectif étant de pouvoir confronter les discours aux différentes hypothèses et thèses pressenties, les entretiens ont tout de même été semi-directifs, les relances effectuées correspondant à une grille que j'essayais de couvrir au maximum.

Corpus Cifre 5 ⇒ Les entretiens

Mon interprétation de l'objet Pôle d'Orly s'est ainsi appuyée sur différents moments de réflexivité, composés de mes lectures d'un côté et de mes entretiens de l'autre. Elle constitue une histoire croisant elle-même plusieurs fils narratifs, que l'on retrouve dans les différents documents écrits issus de la démarche et synthétisés dans le tableau suivant.

Le « corpus CIFRE » se divise en cinq grands groupes de matériaux directement utilisés et deux relevant de l'informel, sur lesquels nous ne nous appuyerons pas directement (cf. tableau page suivante).

Cadre de l'échange	Registre	Type de matériau	Supports et lieux d'expression	Niveau de formalisation du discours	
Diffusion par envoi et site internet (échange indirect)	Officiel	Publications officielles	Documents de communication Délibérations de l'Assemblée départementale Courriers Cahiers de charges des Marchés d'étude Rendus des études	Discours de la démarche sur elle-même (effort de formalisation des techniciens vers les élus ou vers l'extérieur)	
Réunions (échange direct)		Comptes-rendus officiels	Comptes-rendus (CR) des Assises et des réunions de groupes de travail		
Circuit interne (indirect)	Officieux (interne)	Notes internes	Documents de liaison élus/techniciens Notes à l'Exécutif (signées par le Président)		
Réunions		Comptes-rendus des réunions internes de préparation	Prise de note et CR des Groupes projet, Comités techniques, Comités de pilotage pour la préparation des différents RDV de la concertation (groupes de travail, Assises...)	Gestion de projet (construction du discours commun sur la démarche)	
	Semi-public	Echanges publics avec les partenaires	Prise de note et CR des groupes de travail		Interactions directes, travail de traduction, intéressement, expression des différents points de vue sur la démarche)
Téléphone /Bureau à bureau	Informel	Echanges informels avec les partenaires	Réunions (prise de note) Mails Prises de notes entretien téléphonique		
Face à face	Officieux (interne)	Entretiens	Enregistrements et retranscriptions		
	Informel	Discussions informelles entre collègues	Prise de note		

Tableau 1 - Le corpus "CIFRE"

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'AMÉNAGEMENT FACE AU DÉFI DE L'IMPROVISATION

1. Le Pôle d'Orly : un objet territorial non identifié

Au commencement, il y a un aéroport... dont l'intégration territoriale reste un problème, qu'aucune des différentes approches tentées depuis son ouverture ne semble pouvoir résoudre. Au centre de la ligne de mire, se trouvent les inégalités d'ordre socio-économiques et environnementales qu'il provoque. D'un côté, les recettes fiscales qu'il génère, engendrent des retombées inégalement réparties parmi les communes sur lesquelles il est implanté ou directement riveraines. De l'autre, les nuisances sonores sont concentrées sur un ruban s'étirant d'Est en Ouest, sous les couloirs d'atterrissage et de décollage, le bruit diminuant par contre très rapidement au Sud et au Nord des deux principales pistes. Les communes les plus soumises au bruit étant par ailleurs celles qui perçoivent le moins de recettes fiscales et dont les habitants rencontrent le plus de difficultés d'accès à l'emploi (IAURIF, 2003 ; Aéroports de Paris & IAURIF, 2001). Le décor ainsi brossé à grands traits, trace les grandes lignes des déséquilibres qui caractérisent ce qu'il est désormais convenu d'appeler les impacts territoriaux d'un grand équipement - en l'occurrence la seconde plateforme aéroportuaire de France (IAURIF, 2003 ; Faburel & Maleyre, 2002)²¹.

Pour les élus locaux ces simples constats constituent les mots d'ordre invariants d'un combat quotidien en faveur d'une meilleure justice socio-environnementale, qu'ils conduisent depuis plusieurs décennies, depuis l'échelon local (en négociation directe avec les acteurs aériens), jusqu'à l'Assemblée, en passant par les associations d'élus à l'échelle nationale²². Le monde de l'aérien, de son côté, avance selon ses logiques propres, largement déconnectées des préoccupations locales. Depuis 1974, Roissy s'est développé face à Orly, jusqu'à l'égaliser (en nombre de passagers) en 1992, année tournant pour l'équilibre du transport aérien francilien. La stratégie de développement portée par les acteurs de l'aérien semble alors devoir rejoindre, à terme, les revendications associatives pour la fermeture d'Orly et l'ouverture d'un troisième aéroport. Mais avant la réalisation d'une telle fin, l'évolution de la structure du trafic rend

²¹Les impacts territoriaux des aéroports ont fait l'objet de nombreuses études, dont en France (Martinez, 2001a ; 2001b), Faburel (Faburel & Charre, 2008 ; Faburel & al., 2006).

²² L'association d'élus Villes et Aéroports est présidée par Jean-Pierre Blazy (PS), maire de Gonesse (proche de Roissy) et député. Autour d'Orly, le député maire Didier Gonzalès (UMP) de Villeneuve-le-Roi monte régulièrement à la tribune sur le sujet des nuisances aériennes ou des retombées économiques.

nécessaire, périodiquement, une révision des trajectoires de survol en l'Île-de-France, provoquant d'importantes mobilisations des populations nouvellement impactées dès le tournant des années 2000. Au fil des années, les frontières se renforcent, les positions se durcissent.

Le contexte apparaît *a priori* peu favorable au plaidoyer des élus locaux pour le maintien de l'aéroport, qu'ils considèrent, pour la plupart, comme un pôle d'emplois essentiel pour le territoire. Pourtant, au début des années 2000, au plus fort de la crise économique et environnementale pour Orly, émerge une dynamique interterritoriale, multi-acteurs et multi-thématiques, dont l'ambition affichée est de concilier développement aéroportuaire et amélioration de la qualité de vie des riverains. Les départements endossent le rôle de « grand conciliateur », avec pour mission de transformer un aéroport objet d'oppositions frontales et de tensions décennales, en modèle de l'« aéroport durable ». La rhétorique du développement durable facilite sans aucun doute la formulation d'un discours qui organise la conciliation des contraires, comme sa réception, mais il n'est finalement qu'une reformulation du discours plaidant pour l'intégration et de l'acceptation territoriale de l'aéroport, qui a émergé quelques années à peine après l'ouverture de la plateforme (Roseau, 2011)²³. Cette reformulation s'accompagne toutefois d'un changement d'échelle, qui ouvre la voie à une relecture complète d'un « grand territoire » de banlieue.

En quelques années, les regards portés sur ce territoire vont profondément évoluer, tant du côté des CG que de leurs partenaires, publics et privés. La dynamique qui émerge peut être lue et analysée sous différents angles, tels l'apparition d'une coalition d'acteurs (Sabatier & Smith, 1993 ; Valluy *et al.*, 1998), l'émergence d'une scène d'action territorialisée (Duran & Thoenig, 1996), d'un projet de territoire, d'un interterritoire (Vanier, 2008) etc. Le dispositif, marqué par l'instabilité, repose sur l'interdépendance des partenaires, synonyme de nécessaire fragilité. Mais elle est aussi caractérisée par l'ouverture des problématiques comme du cercle des acteurs impliqués. La dynamique engagée sous le nom de « Pôle d'Orly » se développe à la fois en tant que cadre procédural de l'échange et référentiel territorial. Le Pôle d'Orly relève de cette catégorie d'objets qui échappent aux conceptions et aux outils classiques de l'action publique territoriale : pas de structure institutionnelle, pas de périmètre géographique ni actoriel fixe, plusieurs échelles de référence et d'action simultanément convoquées. Il ne semble par ailleurs pas nécessairement tendre à, - ni devoir -, se stabiliser formellement. Nous le considérerons dès lors avant tout comme un « objet territorial non identifié » (Béhar, 2011b), illustrant l'émergence de nouveaux modes d'organisation et d'action en aménagement, en lien avec l'évolution des modalités de gouvernance métropolitaine.

C'est à ce titre qu'il nous intéresse, en tant qu'il permet d'interroger les conditions et les modalités de reconnaissance de ces objets, la définition de leur statut, la question de leur avenir. Le point de vue adopté à leur égard n'est pas anodin et correspond à une prise de position sur la nature de l'action aménagiste et de la crise que traverse son principal modèle d'action : la planification (Vanier & Fouchier, 2011). Certains les considèrent comme le symptôme de la

²³ Après le discours inaugural de Gaulle, les années d'heure de gloire sont de courte durée, les premières manifestations ont lieu dès 1965, relayées par la presse, ainsi que les premiers procès : Air France est traduit en justice, avec treize autres compagnies (cf. Roseau, 2011, p.191).

crise, simples pis-aller, issus du bricolage mis en œuvre pour palier dans l'urgence, les impensés et les impasses du système, objets de transition voués à disparaître une fois la stabilité retrouvée (Jobert, 1994; Faure, 2001). D'autres les voient au contraire comme le signal d'un nouveau mode d'appréhension du territoire, ayant vocation à perdurer et à servir un nouveau type d'action (Borraz, 1999 ; Gaudin, 2002 ; Gaudin, 1999 ; Lascoumes, 1995 ; Vanier, 2008). Néanmoins, même parmi ceux qui s'efforcent de théoriser ces objets, subsiste souvent une ambiguïté quant à leur vocation à rentrer dans le rang, notamment par le biais de l'institutionnalisation (cf. Chapitre 2). Leur pleine reconnaissance et leur intégration aux systèmes et aux répertoires de l'action publique est loin d'être acquise.

Si les cadres et formes territoriales impulsés par la gouvernance constituent sans doute une part essentielle de l'aménagement contemporain, cette réalité reste largement dans l'ombre, peu théorisée et peu référencée sur le terrain. Pourtant, les objets tels que le Pôle d'Orly possèdent leur efficacité propre. En considérant qu'ils relèvent du bricolage, en attendant d'être remplacés par des solutions plus sérieuses, leur portée et leur impact sur l'évolution de la pensée et de l'action aménagiste, en particulier sur le cadre planificateur qui les sous-tend, pourraient bien être sous-estimés. Il nous faut donc observer et comprendre ce qui se joue hors cadre et comment cela se joue.

Nous avons souligné, en préambule, la position décalée du CG en aménagement, position qui se traduit par une action elle-même décalée sur le territoire et qui présente ainsi un intérêt particulier pour notre sujet. Le département, comme échelle et institution, offre une fenêtre d'observation de formes d'action alternatives - marginales et originales - de construction d'un projet de territoire, pour le territoire et avec ce dernier. En cherchant à construire un point de vue sur le territoire, sans légitimité, *a priori*, pour le faire, puis à le faire reconnaître et à le porter dans l'action, les Conseils généraux posent finalement une question centrale : comment faire de l'aménagement hors de la planification ? L'examen du Pôle d'Orly doit ainsi nous permettre d'analyser comment une forme d'action qui est en même temps une forme territoriale, se développe hors des cadres et périmètres institutionnels, en cherchant à comprendre ce qu'elle est et ce qu'elle signifie pour l'action en aménagement, quels peuvent être sa place et son avenir.

Notre principal objectif sera ainsi d'explorer une voie qui cherche à prendre au sérieux les modes d'organisation et d'action incarnés par les *objets territoriaux non identifiés*, considérant qu'ils proposent des pistes originales et pertinentes pour renouveler les principes et les formes de l'action publique territoriale. Nous partirons du postulat suivant : les objets territoriaux non identifiés, loin d'être transitoires, exceptionnels, voués à être digérés par le système, pourraient servir à fonder les bases d'un nouveau référentiel pour l'action sur et en direction des territoires. Ils pourraient refléter un modèle d'action dont la spécificité est de créer des formes qui ne peuvent être assimilées totalement par les cadres existants, fonctionnant essentiellement hors cadres, animées par une dynamique de dépassement et de transgression continue des frontières.

Si l'émergence des *objets territoriaux non identifiés* révèle la crise de la planification et l'impasse du modèle d'action qu'elle incarne, la reconnaissance limitée de ces objets et leur difficulté à prendre leur place parmi les outils de l'action aménagiste, soulignent la prégnance du modèle planificateur. Si la crise de la planification est un fait avéré depuis maintenant près de cinquante

ans, force est de constater qu'aucun modèle d'action ne semble la concurrencer. Il nous faut donc revenir tout d'abord sur le modèle planificateur et sa mise en cause afin d'en retracer brièvement les tenants et les aboutissants et de mieux cerner les enjeux du développement de visions alternatives.

2. Le modèle planificateur face à sa révolution : rendre une part active au temps de l'aménagement

2.1 Le modèle planificateur et la maîtrise du temps

2.1.1 La crise de la planification

Décrié aussi bien en Europe qu'outre-Atlantique, le modèle planificateur est mis en cause tant sur le plan théorique que pratique. La notion de plan et le processus de planification font l'objet d'attaques récurrentes depuis des champs disciplinaires tels que les sciences politiques, l'analyse des politiques publiques, les sciences du management (Wildavski, 1973 ; Mintzberg, 1994), l'aménagement, ce depuis les années 1970. Les modèles de connaissances et modèles techniques, prévisionnistes et quantitatifs, qui guident leur élaboration, ainsi que les modèles de décision qui y président, centralisés, linéaires, trop peu participatifs, sont en particulier interrogés. Qu'elles s'appuient sur des bases pragmatistes, dans la tradition de Dewey (2005, 2012), March et Simon (1993) ou encore Lindblom (1959, 1979), pour le versant anglo-saxon, représenté notamment par Schon (1984), Forester (1999), Etzioni (1967, 1986) ou qu'elles s'ancrent dans les théories organisationnelles et politiques (pour le versant français, avec Lascoumes, Le Galès, Duran, Thoenig, Chalas, Wachter...), les critiques mettent en avant la nécessité d'une procéduralisation de la rationalité guidant l'action, d'une pluralisation dans la définition des problèmes et des solutions, ainsi que d'une meilleure adaptation aux contingences, impliquant plus d'itérativité entre la planification et l'action.

Les facultés de résistance du modèle planificateur apparaissent toutefois à la mesure des critiques qui lui sont adressées. De fait, les outils et les pratiques de l'action aménagiste sont dominés par le référentiel planificateur. Les acteurs de terrain, s'ils prennent acte de ses limites, sont mus par un système de rationalité qui échoue à faire une véritable place à l'incertitude, avec laquelle ils trouvent finalement quelques arrangements (Chalas, Gilbert, & Vinck, 2009) ou que nous feignons de pouvoir organiser (Ascher, 2000). Du côté universitaire, la diversité des critiques visant la planification a pour corollaire sa fragmentation, ce qui explique peut-être en partie leur difficulté à l'atteindre dans ses fondements, les critiques échouant à se rassembler pour intégrer l'ensemble de leurs propositions et créer un modèle alternatif. Des propositions visant à adapter la planification aux exigences démocratiques et à un contexte incertain existent, certes - allant des courants de mobilisation sociale jusqu'à la planification écologique²⁴ (cf. Labussière, 2007) - mais elles sont largement issues du monde anglo-saxon et restent peu

²⁴ Pour une analyse de la crise de la planification et des différents courants alternatifs, voir notamment la thèse d'Olivier Labussière (2007).

diffusées, voire confidentielles, en France. Par ailleurs, le développement de concepts tels que la planification spontanée, créative ou évolutive (Etzioni, 1986 ; Flückiger, 1996 ; Blanco, 1989 ; Hoch, 1984, 2002 ; Friedmann, 1987) témoigne d'une certaine façon des limites de la critique universitaire, qui échoue à interroger la planification dans ses fondements : la planification est adaptée et complétée, mais n'est pas véritablement mise en danger (Soubeyran, 1988 ; Soubeyran & Barnier, 1987).

La crise de la planification forme encore aujourd'hui une plaie béante dans le référentiel des aménageurs, qui ne semble pas prête de se refermer. Il nous faut alors interroger les freins au renouvellement du référentiel planificateur pour en comprendre les fondements et les enjeux.

2.1.2 L'activité de mise en ordre temporelle au fondement la planification

Partons du constat de Widalvski qui affirme que « *la planification n'est pas réellement défendue pour ce qu'elle est mais pour ce qu'elle symbolise. La planification, identifiée à la raison, est conçue comme la méthode par laquelle l'intelligence est appliquée aux problèmes sociaux. [...] La vertu de la planification est qu'elle incarne des normes universelles de choix rationnels.* » (Wildavski, 1973, p. 141). La planification fonde de fait sa justification sur le mode de la rationalité scientifique et tente ainsi de se constituer en science (cf. Labussière, 2007)²⁵.

La planification est tout d'abord l'affirmation d'une intention et d'une volonté pour la mettre en œuvre. La planification est ensuite une activité de définition d'un futur souhaitable et souhaité, qui constitue la finalité de l'action. Elle est enfin l'élaboration d'un plan pour l'atteindre. À travers le plan, elle organise la maîtrise de la réalité fondée sur une maîtrise du temps - et par le temps - de l'action. « *Planifier, c'est penser le futur (Bolan, 1974 ; Sawyer, 1983)[...], [et] c'est contrôler le futur (Weick, 1979 ; Ackoff, 1970)* » (cités in Mintzberg, 1994, p. 24). Activité de mise en ordre temporelle, la planification dispose les actions dans le temps comme si elle les organisait dans l'espace ; elle déplie et rend visible d'un seul coup d'œil ce que le temps ne dévoile que progressivement.

Support de l'organisation de l'action, le temps – en forme de quatrième dimension²⁶ de l'espace, n'est qu'une ligne tirée entre le passé, le présent et l'avenir, sur laquelle sont inscrits les jalons de la décision et de l'action. La planification postule par ailleurs qu'il suffit de connaître les étapes d'un processus pour prévoir leur enchaînement (alors même que l'on ne contrôle pas les conditions non plus que les modalités de cet enchaînement) et qu'il est en outre possible de construire un cercle vertueux basé sur la maîtrise des conséquences indirectes. Le modèle planificateur assimile anticipation et action (Soubeyran, 2007) et nie ainsi fondamentalement la part active du temps, laissant finalement de côté la question de la reconnaissance de ses effets propres et de la prise en compte des conséquences imprévues.

²⁵ Olivier Labussière montre ainsi comment ses promoteurs (par exemple Prost et Rioux, 1977) en font une forme élaborée de contrôle, pensée sur un registre nomothétique comme une activité hypothético-déductive, fondant sa capacité à énoncer des prévisions généralisables et modélisables.

²⁶ La planification est d'ailleurs souvent assimilée au plan dans sa forme cartographique, spatialisée, comme le rappelle Mintzberg, qui relève de l'espace (cf. étymologie *planum* : surface plate).

Dans un contexte marqué par une incertitude croissante et par la multiplication des conséquences imprévues (en particulier environnementales) et des effets pervers, les présupposés de la planification - notamment la possibilité de prévoir et de créer le futur désiré - semblent devoir être logiquement interrogés. Et pourtant... La planification, par l'intermédiaire de son outil et produit, le plan, reste le principal outil de gestion de l'avenir. Malgré le développement de théories pragmatistes et incrémentales, qui intègrent le principe des itérations et ouvrent à une vision du temps en spirale, aucun modèle d'action ne semble inquiéter le modèle planificateur dominant²⁷. On leur oppose dans l'action le problème de l'ordre, de la capacité à en créer et à le maintenir. Les modèles alternatifs sont souvent dénigrés au nom de l'anarchie qu'ils engendreraient, quand bien même cette dernière serait « organisée » (March, 1991 ; Cohen, March, & Olsen, 1972 ; Chevallier, 1997).

La planification est étroitement liée à une conception de la réalité et de l'action dans laquelle l'ordre et sa maîtrise sont des valeurs centrales et dans laquelle la surprise n'a pas sa place. Elle joue ainsi un rôle central de gestion de la peur provoquée par l'incertitude de l'avenir (Soubeyran, à paraître). Or la conception linéaire, spatialisée et inactive du temps est essentielle pour lui garantir sa fonction première d'élimination de la surprise. Serait-il finalement impossible de donner au temps un rôle actif, de lutter contre l'assimilation de l'anticipation et de l'action, sans remettre en cause la légitimité et la possibilité même de la planification ?

2.2 Impasses et résistances du modèle planificateur

2.2.1 De la neutralisation des effets du temps sur l'action : le fonctionnement tautologique de la pensée aménagiste

Pour Olivier Soubeyran, le modèle planificateur est soutenu par un système de justification et de représentation de l'action qui lui permet de contourner les difficultés liées aux échecs et aux conséquences non intentionnelles de l'action qu'elle organise. C'est en particulier l'assise tautologique de la pensée aménagiste et de son fonctionnement qui explique cette capacité.

« [La pensée aménagiste] ne se propose pas seulement de fonder en raison l'anticipation pour agir, mais l'inverse : agir pour fonder en raison l'anticipation. [...] Ce n'est pas seulement faire l'hypothèse de la rationalité des acteurs donc de leur prévisibilité, c'est aussi construire dans et par l'action les conditions dans lesquelles les effets attendus de l'action deviennent de plus en plus probables, rendre les comportements de plus en plus naturels. » (Soubeyran, 2007, p. 147)

Ce fonctionnement tautologique est présent dès les modalités de représentation du problème, l'aménageur organisant les conditions temporelles comme spatiales de réalisation de sa parole. Du point de vue spatial, il se construit un « milieu associé », qui devient lui-même une condition nécessaire à la réalisation de son action²⁸. Du point de vue temporel, il opère une « *inversion entre action et planification* », par laquelle il « *s'aménage un écho complaisant* » (*Ibid.*, p.144).

²⁷Certains modèles existent, tels que celui du *garbage can* de (Cohen *et al.*, 1972) mais ils ne sont pas traduits dans l'action.

²⁸ « Ce milieu associé va rendre efficace, légitime, le geste aménageur, au point de rendre indispensable la durabilité du projet, le projet étant devenu une pièce maîtresse du milieu engendré ». (Soubeyran, à paraître).

Deux mécanismes permettent à l'action de reboucler directement sur elle-même. L'efficacité de l'action s'appuie sur sa dimension performative d'une part - la décision étant elle-même déjà une solution - et sui-causale d'autre part - l'injonction planificatrice suffit à produire les effets attendus de l'action (la traditionnelle réponse équipementière, mise en cause par l'ensemble des critiques d'un aménagement planificateur centralisé, illustre bien ces mécanismes, qui réduisent finalement l'obligation de résultat à une obligation de réalisation). L'action tient lieu de résultat, les effets non intentionnels sont anesthésiés, voire amnésiés, et les effets voulus non atteints sont oubliés (Chalas & Soubeyran, 2009). Les mécanismes tautologiques permettent ainsi à l'action aménagiste d'éviter la question du bien fondé de son action et lui garantissent dans le même temps, une parfaite maîtrise des risques. En se faisant écho à elle-même, l'action aménagiste rend ainsi inutile la phase d'évaluation²⁹. Elle ne reconnaît au temps aucun rôle actif, puisque l'action n'est pas réinterrogée *a posteriori*. Réduisant l'avenir à l'agir, les mécanismes tautologiques nient finalement l'impact du temps sur l'action.

Malgré les atteintes portées par les impacts environnementaux notamment³⁰ (Soubeyran, 2010), le référentiel planificateur résiste et parvient à développer de nouveaux argumentaires, capables de réintégrer les conséquences inattendues et non intentionnelles à l'intérieur d'un cercle vertueux, garant de la maîtrise de l'action. L'argumentaire du développement durable en constitue un bon exemple.

« La réponse en termes de développement durable, extériorise la figure et la valorise, tout au moins celle de la circularité. Mais comme il s'agit de pratiques « vertueuses », leur circularité sécurise. Elle garantit à la fois leur durabilité, leur difficile corrosion ou entropisation. Dans le fond, elle réinstalle l'idée que nous pourrions agir dans un monde sans conséquences...à condition qu'il soit construit à l'aune du développement durable. Parti d'une critique de la pensée aménagiste comme idéologie, le développement durable regagnerait alors certains des traits de l'utopie. Voici qu'il aurait trouvé la formule pour ne plus être confronté à « agir dans un monde incertain ». (Soubeyran, à paraître, p.31)

La prospective est un autre exemple de procédé qui parvient à réinjecter de la maîtrise (des risques) dans un contexte incertain. Elle fonctionne à la manière des prophéties auto-réalisatrices qui, réduisant progressivement « *l'audible au crédible, le crédible au souhaitable, le souhaitable au réalisable, et le réalisable à la seule action raisonnable possible* » (Ibid., p.148), assurent une « *élimination progressive de la surprise* ». Les nouveaux référentiels de l'action aménagiste prolongent ainsi la conception de la temporalité dans laquelle s'inscrit la pensée aménagiste depuis ses débuts.

²⁹ Soubeyran met en évidence plusieurs mécanismes qui participent de cette absence d'évaluation et du rebouclage de l'action sur elle-même. Il identifie tout d'abord un phénomène d'amnésie, caractéristique du fonctionnement observé par Hirschman dans les régimes politiques dont la principale condition pour persister dans la durée est d'« oublier » les effets souhaités et attendus de l'action qui ne se sont pas réalisés. Au contraire, les effets non intentionnels sont anesthésiés (afin qu'ils ne viennent pas remettre en cause l'efficacité non plus que la légitimité de l'action) et en dernier recours amnésiés lorsqu'il est impossible de les masquer.

³⁰ Ces dernières constituant des conséquences inattendues ne pouvant plus être masquées, du fait de leur ampleur, mais aussi des dispositifs réglementaires qui empêchent progressivement de les passer sous silence : études d'impact, évaluations, émergences des publics. (Chalas & Soubeyran, 2009).

2.2.2 Sortir du blocage : recouvrir le dialogue entre incertitude et aménagement

Sortir de ce système tautologique, fermé sur lui-même et clos de l'intérieur, impliquerait selon Soubeyran de réaliser une forme de révolution au sein de la pensée aménagiste. Pour réaliser cette révolution il nous faut en premier lieu rendre possible une vision positive de l'incertitude, qui permette de redonner au temps un rôle actif.

L'enjeu est ici de sortir d'une temporalité organisant le bouclage de l'action sur elle-même et neutralisant les effets du temps, pour rouvrir un dialogue entre l'aménagement et l'incertitude dans le cours de l'action. Il ne s'agit pas seulement de dire que tout se fait dans la durée et dans la pratique, mais de redonner des marges de manœuvre à l'action aménagiste, à travers l'examen de sa temporalité dynamique, d'interroger sa nature et ses modalités de fonctionnement hors de la planification et à côté d'elle.

Notre perspective impose d'envisager de façon globale les changements liés à un contexte perçu comme de plus en plus incertain. Le débat ne porte pas sur la question de savoir si cette perception est une vérité ou non, seul nous importe le fait qu'elle soit perçue comme telle. Le défi est alors « *d'aborder ces situations d'incertitude sans pour autant provoquer une anxiété que seul le plan viendrait réduire* » (Soubeyran, à paraître, p.21). Il s'agit par ailleurs de dépasser les limites qui peuvent être celles de théories telles que le bricolage institutionnel, qui ne suffisent pas finalement à nommer des réalités telles que les objets territoriaux non identifiés. À l'intérieur des cadres existants, ceux-ci ne peuvent pas, précisément, avoir d'identité ; or de la capacité à leur en donner une, dépend notre capacité à les identifier, c'est-à-dire à les reconnaître et à pouvoir, finalement, les prendre au sérieux.

Un renversement de type bergsonien semble nécessaire. Ce renversement, appliqué à l'aménagement, conduit tout d'abord à interroger les principes de la mise en ordre temporelle sur lesquels repose le référentiel aménagiste. Il doit permettre, ensuite, de poser les bases d'un nouveau référentiel qui autorise l'indétermination des fins et accepte la surprise, le changement, voire l'erreur.

3. **L'action aménagiste dans une temporalité en *Devenir***

3.1 **Le renversement bergsonien**

3.1.1 Attente et ouverture

La philosophie bergsonienne renouvelle en profondeur, on le sait, la conception de la temporalité. Elle constitue une piste de premier choix dès lors que l'on veut considérer le temps dans sa dimension créatrice et en faire une polarité active de l'action. Resituer la pensée dans la durée et dans la mobilité qui est l'essence de la réalité est un enjeu de premier ordre pour la philosophie de Bergson. La pensée occidentale est en effet caractérisée, selon lui, par son échec à reconnaître les effets du temps sur l'action et donc à les intégrer. Or pour Bergson, le temps,

conçu d'abord en tant que durée, est « élaboration »³¹. En rupture avec un modèle qui le réduit à une quatrième dimension de l'espace, il s'efforce de penser la réalité dans la durée et s'attache aux sinuosités, au caractère itératif et imprévisible de son déploiement. C'est sur le mode du Devenir que la réalité et l'action sont abordées.

L'enjeu, en termes d'observation et d'analyse de la réalité est double : il s'agit d'intégrer la créativité et la capacité de choix offerte par toute situation, comme des composantes essentielles de son évolution. Le possibilisme est alors « renversé » par rapport à la vision planificatrice : ce n'est plus la prévisibilité, assise sur la maîtrise d'une temporalité linéaire, qui autorise « l'action sur », mais la part d'inconnu portée par le déploiement du temps, qui devient condition et source d'une créativité volontaire. La problématique du Devenir oppose à la mise en ordre temporelle du modèle planificateur, une temporalité fondée sur une attente, liée au déploiement de l'action, et sur l'ouverture à l'incertitude.

Création continue de nouveauté, le temps introduit de fait dans l'action un principe d'imprévisibilité fondamental. L'imprévisibilité représente la part d'irréductibilité de l'incertitude (celle qui ne diminue pas à mesure que l'on réunit un plus grand nombre d'éléments nécessaires à la prévision). Elle déclare qu'il est inutile de chercher et déplace le problème. Elle interroge en premier lieu notre capacité à être surpris et à gérer la surprise. Synonyme de création, cette dernière est également le fondement de l'apprentissage, comme effet de la remise en cause des référentiels que la surprise est susceptible d'engendrer. Le renversement de la temporalité associé à la pensée de Bergson autorise ainsi une vision positive de l'incertitude, celle-ci devenant la condition de la créativité, ainsi que de l'apprentissage, de la rétroaction, de la réflexivité ou encore de la délibération.

L'imprévisibilité interroge en second lieu le rapport du réel au possible, et à travers lui, notre rapport à l'anticipation.

« Le possible est (...) le mirage du présent dans le passé : et comme nous savons que l'avenir finira par être du présent (...) nous nous disons que dans notre présent actuel (...) l'image de demain est déjà contenue quoique nous n'arrivions pas à la saisir. Là est précisément l'illusion. (...) En jugeant d'ailleurs ainsi que le possible ne présuppose pas le réel, on admet que la réalisation ajoute quelque chose à la simple possibilité : le possible aurait été là de tout temps, fantôme qui attend son heure ; il serait donc devenu réalité par l'addition de quelque chose (...). On ne voit pas que c'est tout le contraire, que le possible implique la réalité correspondante avec, en outre, quelque chose qui s'y joint, puisque le possible est l'effet combiné de la réalité une fois apparue et d'un dispositif qui la rejette en arrière. » (Bergson, 1934, p. 62)

Il apparaît d'emblée que le référentiel aménagiste fondé sur une mise en ordre temporelle relève de « l'effet de mirage » dont parle Bergson, cette conception du temps qui fait du possible un presque-déjà-là, qu'il nous revient de faire advenir. Qu'il soit déjà-là comme dans une vision

³¹ « Le temps est quelque chose. Donc il agit. Que peut-il bien faire ? Le simple bon sens répondait : le temps est ce qui empêche que tout soit donné tout d'un coup. Il retarde, ou plutôt il est retardement. Il doit donc être élaboration. Ne serait-il pas alors véhicule de création et de choix ? L'existence du temps ne prouverait-elle pas qu'il y a de l'indétermination dans les choses ? Le temps ne serait-il pas cette indétermination même ? » (Bergson, 1934, p.57-58).

déterministe, ou qu'il soit à construire, dans une perspective possibiliste, le possible présuppose notre capacité à maîtriser le contexte de l'action et à agir sur lui³².

Dans une conception bergsonienne du temps, il nous faudrait bien plutôt considérer qu'on ne prend conscience de ce qui est qu'une fois que nous l'avons réalisé, sans l'avoir prévu. Ce n'est qu'*a posteriori* que l'on reconstruit l'évidence de son émergence. On pourrait alors dire, par exemple, que l'on construit du territoire sans le savoir, c'est-à-dire sans l'avoir prévu, ni avoir nécessairement pensé et voulu en faire. Tout se passe comme si, finalement, nous le lisions en arrière : l'émergence du territoire est interprétée *a posteriori* comme un fait nécessaire. Le présent du projet est ainsi un passé continuellement interprété, au présent.

3.1.2 Intentionnalité, Devenir et finalité : questionnements autour d'une temporalité renouvelée de l'action aménagiste

La perspective bergsonienne doit nous permettre d'aborder le projet dans le temps, ainsi que le temps du projet, en dehors du référentiel planificateur. Le renversement bergsonien situe en effet l'action aménagiste dans une temporalité qui s'inscrit en faux contre le référentiel planificateur et remet en cause ses fondements. Il permet ainsi de sortir des prophéties auto-réalisatrices et des obligations de réalisation, pour recentrer l'action aménagiste sur le déploiement du projet dans le temps et sa capacité à faire émerger tout le potentiel d'une situation. Il interroge en particulier l'intentionnalité de l'action, la définition de sa finalité et la prise en compte de son développement dans le temps.

Pour construire un nouveau référentiel d'action issu du renversement bergsonien, il faudra répondre à trois défis, qui constitueront les principaux axes de notre recherche :

- **Interroger la définition de l'intentionnalité de l'action :**

Quelle est la place de l'intention si l'on ne peut espérer agir de façon appropriée en s'appuyant sur les résultats anticipés de l'action³³ ? Si l'intention n'est plus essentiellement l'affirmation de la possibilité associée à la volonté de révéler des possibles, que peut-elle être ? Quel peut être le moteur de l'action ? Comment définir l'intentionnalité dans le modèle d'action bergsonien, sa nature et ses conditions ?

³²Dans le modèle planificateur, le présent et le futur sont placés dans une relation d'équivalence : dans une logique déterministe, le futur est déduit du passé (il n'en est que le prolongement, prévisible par l'expérience, cf. Berger, 1964) ne laissant pour ainsi dire aucune place à la surprise et à l'absolue nouveauté ; dans une logique possibiliste, le futur est inventé, image construite à partir de la mise en ordre de la réalité. L'action de planifier, associant ces deux logiques, consiste alors principalement à choisir un futur, déjà contenu dans le présent, qu'il revient à l'intention planificatrice de faire advenir. La planification voit en effet à la fois ce qu'est le territoire et ce qu'il pourrait et devrait être. On peut analyser les liens établis par la planification entre le présent et le futur dans une logique similaire à celle de l'objet désirant (L'articulation entre le milieu sans sujet et le sujet sans milieu passe notamment par la constitution du milieu comme « objet désirant » (Daunais, 1989, cité in Labussière, 2007, p. 96 : la planification interviendrait en « réponse à un appel de l'objet » (*Ibid.*, p.96), qui justifie l'action en liant intimement une causalité issue du milieu objectivable et déterminé à la finalité sociale associée à la commande politique). Le futur, qui devrait être le moment de la vérification des hypothèses (posées au présent), est évacué et remplacé par l'appel du territoire désirant. Le futur est donné et c'est lui qui justifie l'action au présent.

³³ L'action en devenir, essentiellement indéterminée et imprévisible, ne découvrant ses possibles qu'*a posteriori*, met en effet à mal nos efforts d'anticipation.

- **Identifier les spécificités de l'action en devenir :**

Quels sont les mécanismes et comment caractériser la dynamique de construction du sens de l'action dans une temporalité en devenir ? Comment le sens se construit-il dans l'action, c'est-à-dire dans l'interprétation au présent, en continu, du projet ?

- **Réorienter la définition de la finalité de l'action :**

Quelle est la place de la dimension téléologique dans une action en devenir, largement indéterminée ? Comment sortir du modèle de la planification fondant la justification de l'action sur des prophéties auto-réalisatrices tout en préservant la capacité à désigner un objectif justifiant l'action ? Comment se dessine l'orientation de l'action ?

Partant de ces réflexions sur la temporalité de l'action aménagiste et de nos trois questionnements, il nous faut donc chercher un modèle d'action qui considère l'incertitude dans sa dimension positive, faisant de l'ouverture le point nodal de sa réflexion. Les blocages rencontrés par la critique pour sortir du référentiel planificateur (cf. supra) invitent à passer par la recherche d'un nouveau vocabulaire capable de décrire et d'expliquer la réalité telle que nous la percevons, soit une réalité faite d'objets territoriaux non identifiés et de les analyser à travers le prisme d'une temporalité en devenir.

« Les auteurs proposent des images d'eux-mêmes. Ce que nous cherchons à savoir, c'est s'il faut ou non adopter ces images : nous recréer en tout ou partie, à l'image de ces hommes. Et c'est en expérimentant les vocabulaires qu'ils ont concoctés que nous entreprenons de répondre à ces questions. Nous nous redécrivons nous-mêmes en même temps que notre situation et notre passé en ces termes et comparons les résultats à ceux d'autres redescriptions possibles qui emploient les vocabulaires d'autres figures. Par cette redescription continue, les ironistes que nous sommes espérons nous forger pour nous-mêmes le meilleur moi possible. » (Rorty, 1993, p.119)

Dans un premier temps, trois notions nous permettront d'examiner le déroulement du projet dans le temps (reformulant les grands axes de recherche identifiés plus haut, elles abordent déjà indirectement les dynamiques associées à l'improvisation) :

- **Le recommencement** (Deleuze, 2005), en lien avec la problématique de l'intention ;
- **La mise en intrigue** (Ricoeur, 1998)³⁴, pour penser les mécanismes de la construction du sens de l'action en devenir ;
- **L'horizon d'attente** (idem), pour aborder la question de la finalité de l'action.

³⁴Ces deux penseurs se présentent d'ailleurs eux-mêmes comme des héritiers de la philosophie de Bergson.

3.2 La mise en intrigue de l'action aménagiste

Suivant le renversement bergsonien et abordant ses conséquences sur l'action, Deleuze et Ricoeur proposent des notions qui constituent des clés d'entrée pour penser l'aménagement dans une temporalité en devenir et aborder les problématiques posées par l'improvisation.

3.2.1 Le devenir créatif : recommencement

Pour traiter la question de l'intentionnalité, il apparaît nécessaire, dans un premier temps, de dépasser la dualité déterminisme/possibilisme et d'accepter le mélange des genres comme un élément structurant de l'action aménagiste. Chez Bergson nous l'avons vu, la créativité est détachée d'une logique possibiliste de maîtrise. Si le temps-durée est vecteur de perpétuelle nouveauté, la créativité est dans la contingence qui émerge et dans les moyens inventés pour s'y adapter.

La notion de recommencement proposée par Deleuze (2005) offre ici une piste intéressante pour poser les bases d'une dynamique de l'action créative qui renouvelle ses liens à l'intention, en redéfinissant ses liens au possible. Avec le « recommencement » ou « l'origine seconde », qu'il distingue du « retour au même »³⁵ et de « l'analogie de condition »³⁶, Deleuze (2002)³⁷ pense une action fonctionnant sur le mode de la différence créatrice, fondée sur une attention au milieu qui permet d'accepter à la fois le déjà-là (issu d'une histoire) et la nouveauté. Elle situe le Devenir dans une temporalité qui est à la fois un prolongement inspiré de l'expérience et une expérimentation elle-même inspirée par les potentialités de développement offertes par le milieu. Dans la logique du recommencement (opposée à la logique du retour du même), le temps retrouve une fonction active : vecteur de nouveauté, il est la condition de l'expérimentation, de la reformulation et de l'invention, suivant une conception bergsonienne du Devenir. La pensée deleuzienne de cette créativité en devenir, en même temps qu'elle reformule le rapport de l'aménagement au milieu, invite à revisiter son rapport au temps.

Dans cette perspective, la créativité n'est ni passivité ni volontarisme purs, les contraintes du contexte et les conséquences non intentionnelles de l'action constituant des occasions autant que des limites à l'exercice de la créativité. Il s'agit notamment de réduire la distance entre l'action intentionnelle et la prise en compte des contraintes imposées par le contexte, l'histoire, le jeu d'acteurs, etc. mais aussi la reconnaissance de l'échec des conséquences souhaitées et recherchées, ou encore l'intégration des conséquences non intentionnelles et de leurs apports

³⁵Le retour au même est une modalité d'agir guidée par la volonté de reproduire la vie passée (avant la vie sur l'île), l'espace singulier de l'île n'étant qu'un support à cette recreation préparamétrée, sans prise en compte de ses singularités et le temps ne faisant que recycler des étapes de développement prévisibles.

³⁶L'analogie de condition est guidée par l'effort pour reproduire le même à partir du différent, en orientant la perception du milieu pour n'y rien trouver d'étranger, mais seulement du semblable. Le temps y est simplement annihilé, sans impact, passé, présent, futur, fonctionnant comme des calques superposables.

³⁷ Ces écrits ne sont pas exempts d'une dimension géographique, comme l'a bien montré Olivier Labussière (Labussière, 2007, 2010). Les mettant en regard avec la postface de Deleuze à *Vendredi et les limbes du pacifique* (Deleuze, 1972), il montre notamment comment les écrits de Deleuze peuvent nourrir une conception du milieu renouvelée en aménagement, conception qui nourrit également un rapport particulier au temps. À partir de la comparaison de trois récits mettant en scène le mythe de l'île déserte (celui de Defoe, de Giraudoux et de Tournier), Deleuze identifie en effet trois grandes dynamiques d'action, caractérisées chacune par un rapport singulier au milieu et au temps : le retour au même, l'analogie de condition et le devenir créatif ou recommencement.

potentiels. Cette pensée du temps-devenir invite ainsi à reconsidérer l'intentionnalité, en la situant à l'intersection entre les potentialités offertes par le déploiement de la réalité en contexte et notre capacité à nous en saisir comme d'opportunités pour l'action.

3.2.2 La mise en intrigue

La notion de « mise en intrigue » développée par Ricoeur ouvre quant à elle des pistes pour penser une temporalité en devenir du projet. En explorant la dimension narrative du texte et de l'action, Ricoeur explore en effet les liens entre l'émergence continue de nouveauté et le passé qui doit l'intégrer. Les analyses de P. Ricoeur sur *Le Texte et l'action*, viennent apporter un point de vue complémentaire à celles de Deleuze, pour approfondir une conception de l'action aménagiste fondée sur le devenir créatif.

Pour Ricoeur pose que toute action se déroulant dans le temps appartient intrinsèquement au registre du récit³⁸. L'une des caractéristiques essentielles du récit est l'opération de « *mise en intrigue* » qui le fonde³⁹. Celle-ci passe par une transformation des faits en événements : les faits ne sont plus seulement « quelque chose qui arrive », mais sont interprétés comme des « *composantes narratives* », inscrits dans une progression, intégrés dans la logique d'un récit. Le récit est alors synonyme de reconfiguration de la réalité, associée à l'« *acte de faire-récit* ». On retrouve ainsi dans cette opération le renversement caractéristique de la temporalité bergsonienne : le présent n'est plus un réservoir de possibles, il est l'interprétation des faits nouveaux en événements, leur inscription dans une intrigue, qui les fait apparaître comme prévisibles, *a posteriori*. On retrouve par ailleurs dans cette conception les fondements du Devenir créatif de Deleuze : plutôt qu'une création *ex nihilo*, le recommencement est un art d'interpréter parmi les voies offertes par le milieu celle qui permettra d'expérimenter de nouvelles configurations du réel.

Les acteurs construisent eux-mêmes, continuellement, l'histoire qui les guide, procédant pour ce faire à une reconfiguration de la réalité, interprétant les faits en événements organisés pour faire récit. La mise en intrigue ouvre ainsi des pistes pour comprendre les projets d'aménagement dans une dynamique de devenir créatif, qui constitue une alternative à la mise en ordre temporelle. L'ensemble des acteurs dérangent et réarrangent ensemble la réalité, « *configurent des intrigues que les circonstances autorisent ou interdisent, mais qu'elles ne contiennent jamais.* ». Le projet devient alors un « *monde de fiction (...), laboratoire de formes dans lequel [les acteurs] essa[ient] des configurations possibles de l'action pour en éprouver la consistance et la plausibilité* » (Idem).

Nous considérons dès lors le projet comme le résultat d'une double construction : celle des acteurs qui l'inventent au quotidien en le lisant en arrière, et la nôtre, qui constitue une forme de mise en abyme de la première.

³⁸ Ricoeur établit une réciprocité entre narrativité et temporalité.

³⁹ « Ce qui constitue le texte en récit, plus qu'une structure, c'est une opération (...) qui exige que l'on parle de mise-en-intrigue plutôt que d'intrigue. » (Ricoeur, 1998, p.16).

3.2.3 L'horizon d'attente

La notion d'horizon d'attente introduite par Ricoeur offre enfin une piste intéressante pour penser la définition d'une finalité de l'action intégrant la notion d'ouverture. L'action est à la fois associée à un objectif, qui la rattache à une histoire et à une tradition dans le prolongement desquelles il se situe, mais elle est aussi vecteur d'écart avec l'objectif initialement prévu. Cet écart est le principe même de l'horizon d'attente par rapport auquel l'action doit être envisagée, horizon est défini comme un « *phénomène (...) d'alternance entre innovation et sédimentation.* » (*Ibid.*, p.19). Cette alternance repose elle-même sur « *le phénomène de déviance* », suivant lequel la création émerge « *sur le fonds d'une culture traditionnelle qui crée chez le lecteur des attentes que l'artiste se plaît à exciter et à décevoir* » (Idem). Il ne s'agit donc jamais « *de penser une anomie radicale, mais seulement un jeu avec des règles. Seule est pensable une imagination réglée.* » (Idem). Si l'intention et le cadre restent des références nécessaires à partir desquelles créer une attente, l'enjeu est de faire une place aux conséquences inattendues et non intentionnelles, qui nous poussent à dévier de notre trajectoire et à les intégrer pour créer une forme nouvelle et inconnue. La finalité de l'action est ainsi conçue dans un jeu avec un horizon d'attente : en lien avec des formes connues mais ouverte à la déviation, garante de l'ouverture de la fin. L'horizon d'attente comme la mise en intrigue sont des opérations qui créent autour de la temporalité de l'action une tension dynamique.

Les Conseils généraux conduisent une expérimentation intégrée au cadre institutionnel, qui joue avec et entre le cadre, ses limites et les horizons d'attente qui lui sont associés. Nous testerons donc l'hypothèse selon laquelle le projet Pôle d'Orly, en jouant avec les formes de territoire existantes, participe à l'invention d'une forme de territorialisation et de territorialité informelles. Il nous faudra pour ce faire analyser comment les départements utilisent leur marginalité pour construire un territoire et une territorialisation de l'entre.

Considérant tout d'abord le Pôle d'Orly comme un « exercice sur le Devenir » (Labussiere, 2010), nous aborderons nos trois principaux axes de recherche dans un premier temps à l'aide des trois notions présentées plus haut :

- **Comment articuler, dans le projet, intention et incertitude ?** Comment tenir ensemble, dans l'action, puissance et impuissance, c'est-à-dire notre capacité d'action volontaire et de construction d'un monde commun d'un côté et les conséquences non intentionnelles de nos actions, les risques impossibles à connaître, prévoir et évaluer, de l'autre ?
- **Comment opère la mise en intrigue des événements** qui surgissent pour construire un récit définissant progressivement le sens et la cohérence du projet ? Comment les acteurs construisent ensemble le territoire et le projet (quelles sont leurs motivations, leurs instruments, leurs méthodes) ?
- **Selon quel horizon d'attente l'action est-elle tracée ?** Comment le projet joue-t-il avec cet horizon ? Comment le territoire et le projet rétroagissent-ils sur les acteurs ?

4. L'improvisation : vers une autre discipline pour l'action aménagiste

4.1 La métaphore de l'improvisation

Partant de ces constats, l'improvisation se présente comme une des rares catégories d'action explicitement ancrée dans l'action en devenir. À la fois attentive à son déploiement, fondée sur une attente, ouverte à la surprise et à la recherche des moyens de l'intégrer, l'improvisation situe l'action aménagiste dans une temporalité active, en créant autour d'elle une tension dynamique, et apparaît, en tant que telle, pouvoir relever le défi.

Si l'on suit Raymond (1980) qui dresse un riche bilan de ses apports à une philosophie de l'action, l'improvisation s'oppose pour ainsi dire termes à termes à la planification, et apparaît par essence étrangère au monde de l'aménagement. Pour le sens commun, elle est en effet le plus souvent synonyme d'impréparation, d'action sans réflexion ni délibération. Irrationnelle, elle s'opposerait alors à l'action libre, dès lors que celle-ci découle (et dépend) d'une rationalité qui pèse, mesure et prévoit. Le recours à l'improvisation signifierait l'échec de la prévision, un dysfonctionnement du système. Elle ne reflèterait qu'une soumission au contexte et à l'urgence de l'instant, sans permettre de déjouer les difficultés de compréhension et augmentant les risques de malentendu. Relevant du réflexe, elle est jugée incontrôlable, injugulable, mais aussi incohérente, incompréhensible et impossible à évaluer. Imposant de naviguer à vue, en tâtonnant, elle accroît potentiellement les risques de gaspillage.

Et pourtant, l'improvisation est apparue, chemin faisant, comme un prisme à travers lequel il nous était possible d'observer, de décrire et de comprendre la réalité qui se déployait sur le terrain. Ce prisme doit permettre d'aborder les trois questions de l'intentionnalité, de la définition des modalités et du sens de l'action se-faisant, et de la finalité (indétermination et inachèvement), et d'ouvrir à la définition d'une autre discipline de l'action, inscrite dans une temporalité en devenir, distincte de celle de la planification.

Le prisme de l'improvisation doit nous permettre tout d'abord de porter un regard décalé sur les arrangements institutionnels qui ont cours avec la gouvernance. Il permet en particulier de reconnaître des agencements considérés comme déviants, que l'on essaie de faire passer pour des réalités normales (c'est-à-dire normalisées) ou que l'on tolère exclusivement parce qu'elles sont temporaires, qu'elles permettent de palier les lacunes du système institutionnel sans le remettre en cause. Il s'agit notamment :

- De **penser la coordination de l'action hors des dispositifs institutionnels**, législatifs existants, pour permettre des combinaisons improbables et imprévues entre acteurs et échelles ;
- De **penser des formes ouvertes**, c'est-à-dire de se défaire de l'institutionnalisation comme unique horizon de l'action.

L'improvisation ouvre finalement des pistes pour penser l'aménagement hors de ses catégories usuelles, à travers une autre discipline de l'action, qui s'éloigne de la pensée fonctionnaliste. Orientant le regard vers l'action « en actes », c'est-à-dire vers les pratiques contemporaines des acteurs de l'aménagement, l'improvisation donne une place centrale à la sphère du faire. Elle

offre un angle d'attaque pour interroger la nature des métiers des aménageurs, en lien étroit avec la nature des projets d'aménagement qu'ils conduisent, à travers l'analyse de leur rôle, de leurs compétences et des qualités nécessaires pour faire tenir ces réalités territoriales complexes. Elle doit ainsi nous permettre de proposer des pistes pour réinterpréter le rôle de l'administration en sortant de la dualité composition-décision/exécution.

L'improvisation travaille l'aménagement sur le mode de la métaphore telle que la définit Ricoeur (1998) : son principe premier est le rapprochement de prédicats qui semblent lointains, *a priori*. Elle est un « *travail sur le langage qui consiste à attribuer à des sujets logiques des prédicats impossibles avec les premiers [...] une prédication bizarre, une attribution qui détruit la consistance [...] la pertinence sémantique de la phrase [...] une attribution impertinente.* » (Ibid., p.23). À première vue, le rapprochement des deux prédicats improvisation et aménagement, est impossible, l'improvisation semblant détruire simplement la consistance de l'aménagement (en tant qu'il a une prétention à la scientificité, qu'il revendique une capacité à prévoir et anticiper, à organiser l'action selon un schéma du « si... alors... » (Soubeyran, 1997). Mais la métaphore est en même temps « *l'effet de sens requis pour sauver la pertinence sémantique de la phrase.[...] Nous percevons [...] la résistance des mots dans leur emploi usuel, [...] c'est cette concurrence entre la nouvelle pertinence métaphorique et l'impertinence littérale qui caractérise les énoncés métaphoriques.* » (Ricoeur, 1998, p.23). La relation entre aménagement et improvisation pourrait bien être de cette nature. L'improvisation semble pouvoir proposer une autre consistance à l'aménagement, en redéfinissant le périmètre de l'action et ses modalités de fonctionnement. Elle permet de donner une résonance et une pertinence particulières aux énoncés comportant par exemple des « objets territoriaux non identifiés » par exemple.

4.2 L'improvisation resituée dans une démarche abductive

Cette consistance nouvelle ne peut que difficilement se donner de façon immédiate. Pour être perçue et reconnue, elle doit pour ainsi dire être découverte, « parcourue ». Il semble de fait contradictoire avec l'idée même d'improvisation de la plaquer sur une réalité donnée, d'en faire une grille de lecture *a priori* du projet, non plus que d'en faire un objet d'hypothèses. L'improvisation étant une réalité qui se déroule et se déploie. Elle s'est d'ailleurs imposée presque en fin de parcours, comme une grille de lecture et un cadre théorique collant au plus près de la réalité observée, réalité qui demandait à être suivie avant d'être analysée (cf. préambule, réflexions sur l'approche abductive du sujet). La problématique et finalement la thèse soutenue dans ce mémoire sont le produit d'un cheminement associant étroitement observations, implication sur le terrain et réflexivité, au sein duquel l'improvisation n'est apparue que progressivement (cf. préambule). C'est pourquoi le plan de ce mémoire s'efforce de suivre et de traduire le cheminement consubstantiel entre le projet et la thèse, démarche hors de laquelle la référence à l'improvisation nous semblerait perdre une grande partie de son sens et de son efficacité.

Nous avons donc engagé notre travail à partir d'une forme d'anthropologie du projet « Pôle d'Orly », qui ouvre la voie à un repérage des éléments nécessaires à la construction d'une discipline de l'action improvisée. Il nous faudra suivre dans un premier temps le projet, son

déroulement dans le temps, en s'écartant d'une conception qui chercherait à l'établir (ou plutôt le rétablir) comme la réalisation d'un plan. Suivant une approche inspirée de celle de Berger⁴⁰, nous nous efforcerons de penser le projet, non sur le mode la projection (au futur) (Berger, 1964) mais sur celui d'un « présent épais », nourri des marques laissées par le passé, d'un côté et de l'attente et du désir attachés au futur, de l'autre. Le présent du projet sera conçu à la fois comme rétention et comme tension (vers), animé par une dynamique qui est celle des liens tissés entre les couches temporelles associées au projet⁴¹.

Nous verrons donc tout d'abord comment le projet Pôle d'Orly pose, à sa manière, la question de l'intentionnalité, ainsi que de la finalité et de l'action en devenir, afin d'identifier ensuite les grands principes et dynamiques de l'action auquel il répond. Pour ce faire, la première partie sera consacrée au projet, afin d'identifier les caractéristiques du projet dans une temporalité en devenir. À travers sa mise en récit, il s'agira de voir comment la démarche-projet réexplore la valeur de « l'événement » (vecteur de réinterprétation du sens de l'action et de redéfinition de la forme associée), affirme un horizon d'attente et en joue, rend possible la sédimentation, la rétention et l'innovation, avance par reconfigurations constantes des images qu'il propose...

En déplaçant l'attention sur les opérations de mise en intrigue, le récit de cette démarche-projet doit permettre de dépasser la rhétorique de mise en ordre temporelle caractéristique de la planification et ouvrir à une nouvelle discipline de l'action aménagiste. Une discipline qui articule et intègre l'émergence et la créativité, le Devenir et un horizon d'attente donné. Nous pourrions ainsi proposer, dans un second temps, une relecture du projet à travers la grille de lecture de l'improvisation.

Nous nous pencherons, dans une seconde partie, sur l'improvisation proprement dite, afin de tester sa capacité à servir de base à une nouvelle discipline de l'action. Nous reviendrons tout d'abord dans le chapitre 4 sur la définition de l'improvisation, à travers l'examen de ses différentes dimensions, individuelles, collective et organisationnelle. Cet examen sera l'occasion de faire un retour sur « le monde de l'improvisation », c'est-à-dire de voir comment les sciences sociales se sont jusqu'à présent saisies de la notion et d'identifier les limites des approches existantes. Pour envisager véritablement l'improvisation comme un modèle pour l'action, capable de renouveler notre approche du projet et du territoire, il nous faudra faire appel à la philosophie. Les écrits de Jankelevitch, prolongeant ceux de Bergson, serviront à poser les bases de ce modèle et à bâtir une grille de lecture à appliquer sur le terrain.

À partir de cette grille de lecture, l'objectif sera de voir dans quelle mesure les observations issues du Pôle d'Orly peuvent être généralisées à l'ensemble des projets conduits par le Conseil général de l'Essonne au sein de la Direction de l'Aménagement et ouvrir à la reconnaissance d'un modèle d'action improvisée. Il s'agira ainsi de cerner d'une part, les dynamiques et modalités de l'action propres à l'action improvisée, et d'autre part, les conditions et processus

⁴⁰ Si l'on remonte aux origines de la prospective, on trouve dans les écrits de Berger (1964) une approche phénoménologique du temps (proche de celle de Bergson).

⁴¹Le projet se situe à l'articulation entre plusieurs temporalités (Berger, idem) :

Le temps de l'opérationnel qui périmètre et scande ;

Le temps du futur qui attire et tend ;

Le temps du travail qui résiste (sur le mode du présent épais).

d'émergence et de stabilisation du sens de l'action, hors du référentiel de la planification. Les chapitres 5 et 6 seront l'occasion d'analyser comment l'improvisation travaille, en mettant en avant ses outils et ses acteurs, et d'examiner ses produits, à travers des réalités territoriales diverses. Nous observerons tout d'abord la dynamique des projets pour identifier une trajectoire propre à l'improvisation, à la fois processus et produit. Nous nous pencherons ensuite sur les « improvisateurs »⁴² qui mettent en œuvre ces projets, afin de mettre en évidence les composantes d'une discipline de l'action improvisée (en particulier à travers les compétences et qualités mobilisées).

⁴²C'est au technicien que revient le rôle principal : il ouvre des possibilités, crée un temps ouvert, en même temps qu'il accepte ses limites. Il consent finalement à construire ses œuvres dans le temps.

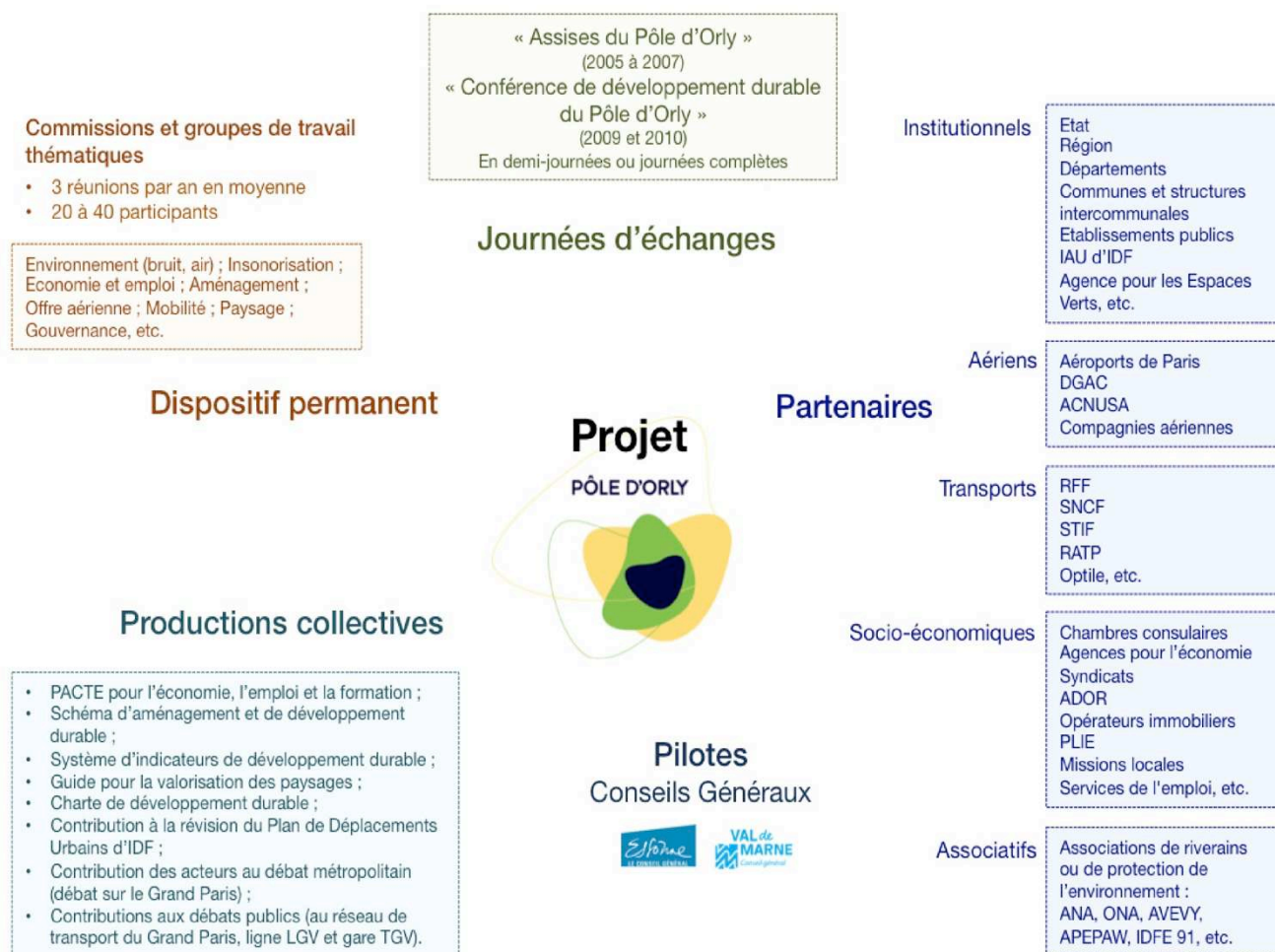


Figure 5 - Le projet Pôle d'Orly : vue d'ensemble

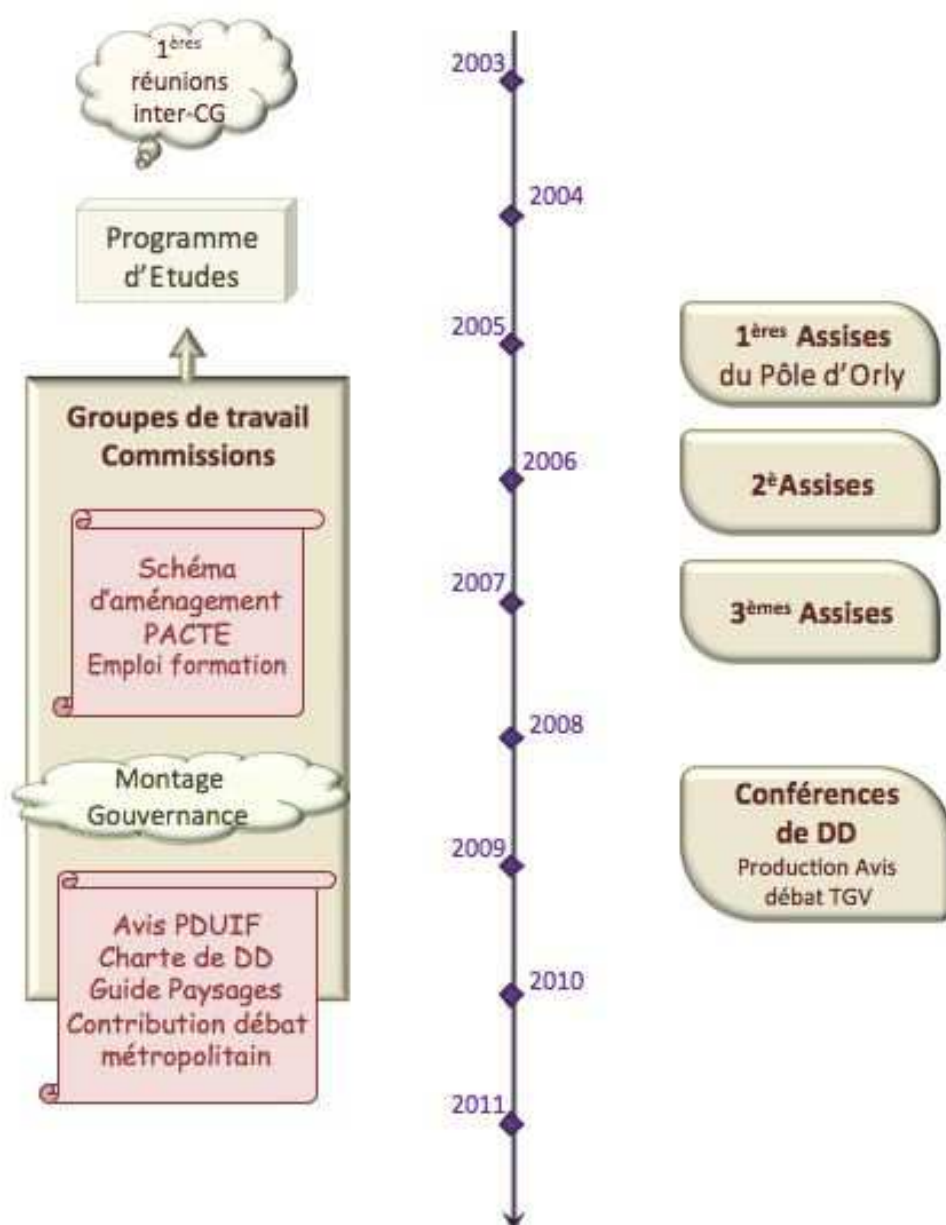


Figure 6 - Frise chronologique du projet Pôle d'Orly

CHAPITRE 1

INTERPRÉTATION D'UNE INTENTION : PREMIERS PAS D'UNE DÉMARCHE INTERDÉPARTEMENTALE

Qui approche pour la première fois la démarche Pôle d'Orly est frappé par la magie qui entoure « l'idée » de sa naissance. Tous les documents de présentation de la démarche, depuis la première note de 2003 en Essonne, jusqu'à la plaquette publiée aux Assises présentent le même invariable couplet : « Forts de ce constat, les Présidents... ont décidé de travailler ensemble... (ou les Conseils généraux... ont initié une démarche conjointe...) ». Le rapprochement entre les deux institutions est on ne peut plus lisse. Après avoir conduit une analyse similaire du problème, tout se passe comme si le hasard des agendas des uns et des autres les avait réunis, un beau jour, dans la même pièce, pour parler de l'aéroport d'Orly. La synchronicité est telle que les Présidents semblent avoir décroché leur téléphone au même instant pour se proposer la même idée, quelque peu saugrenue... L'évidence et la spontanéité qui semblent caractériser l'émergence de l'idée et de la rencontre ne manquent pas d'intriguer. Il était évidemment nécessaire de retrouver un peu du trouble qui les entoure et donc, de mener l'enquête.

De même que la rencontre entre les deux Départements semble avoir été aussi spontanée qu'évidente, les Assises apparaissent comme l'intention première, toujours présente, ayant motivé l'ensemble des travaux. Nous poursuivrons dans un second temps notre enquête pour retracer la formation de l'intention qui conduit aux Assises. En nous appuyant sur Baxandall (1991), nous essaierons de faire émerger la nature processuelle de l'intention qui a guidé leur mise en place. Celui-ci distingue plusieurs étapes (ou aspects) dans l'analyse de l'intention attachée à une œuvre :

- Les causes et conditions ;
- Le stock des déterminations possibles (du mot d'ordre aux directives) ;
- Le registre des moyens et solutions disponibles (les matériaux, les modèles existants, les questions esthétiques...) ;
- La personnalité et l'histoire du créateur.

Nous analyserons tout d'abord les causes et conditions qui ont conduit à l'émergence d'un travail interdépartemental sur le Pôle d'Orly (1.) puis nous suivrons la formulation des mots d'ordre et directives, à travers celle de la commande politique et de son appropriation par le technique (2.). Nous verrons en effet comment les techniciens donnent forme à la commande et la transforment, en faisant avec les matériaux, modèles et enjeux à leur disposition. Dans notre cas, le créateur est donc pluriel. L'intention est une mobilisation politique et technique, portée dans le temps par une équipe projet, qui met en branle tout un système d'acteurs et qui marque, avec les Assises, son premier essai réussi. Les personnalités et les histoires de chacun entrent en jeu, l'implication et les idées des uns et des autres ayant un rôle central dans l'évolution de l'intention collective qui semble émerger avec les Assises.

Tout au long de cette histoire qui conduit aux premières Assises et à l'émergence du Pôle d'Orly, nous nous interrogerons finalement sur les conditions d'appropriation par les départements des problématiques du territoire aéroportuaire d'une part et des modalités de l'action qu'il implique d'autre part. Quel est le regard que les départements portent sur le territoire ? Comment se construit-il ? Seront-ils en capacité d'imaginer une action publique capable de le prendre en charge, de renouveler les codes et de se positionner comme un acteur à part entière de l'aménagement du territoire ?

1. Histoire d'une rencontre entre un aéroport et deux départements

En initiant leur réflexion sur l'avenir et les impacts de la plateforme, les départements sont loin de penser au Pôle d'Orly en tant que territoire phare et cadre potentiel de leur action. De fait, au début des années 1990, où nous situons le début de l'histoire, l'identité territoriale de ce « bout d'espace » est pour le moins faible. Les mouvements de protestation servent de fondement à la construction territoriale, à travers la contestation (Melé, 2009), bien plus qu'ils ne s'appuient sur un territoire, représentant d'une identité et d'une communauté en danger. La grande époque de l'intercommunalité n'est pas inaugurée, non plus que celle de la banlieue réinventée en « entre-ville » (Sieverts, 2004). Enfin, depuis le niveau régional, son inexistence est pour ainsi dire totale. Lorsqu'Orly est inscrit à l'agenda, ce n'est ni plus ni moins qu'un problème à résoudre - dont la complexité est à l'image du « plat de spaghetti » auquel on compare souvent le « chevelu » dessiné par les trajectoires des avions.

Il faut donc tout d'abord remonter un peu le temps, afin d'éclairer l'émergence de ce problème, en identifiant et en déroulant plusieurs fils, autant d'histoires jusque là séparées, qui convergent au début des années 2000 (1.1.). Cette convergence semble résulter de diverses péripéties, au cours desquelles les acteurs principaux s'affirment. Ce sont eux qui saisissent les occasions, attrapent au vol le fil voisin pour le croiser avec le leur (1.2.). Le rôle des individus est en effet primordial, à qui il revient bien souvent de saisir ces fils, d'imaginer comment les entrelacer, selon une préoccupation, des affinités, des intérêts, qui les caractérisent en propre.

1.1 Les trames des deux départements

Les liens bâtis par chaque département avec l'aéroport sont pour le moins déséquilibrés : l'histoire du Val-de-Marne et de la plateforme paraît aussi longue que celle de l'Essonne est courte. Mais l'histoire des institutions n'est pas celle des individus qui la composent. Qu'on les

considère aidés par un contexte opportun, ou bien capables de tirer du contexte les opportunités qu'ils recherchent, il leur revient d'introduire dans l'institution des orientations originales. De part et d'autre, des liens se sont tissés, des liens historiques entre institutions et équipements, des liens humains entre personnes... Dans chaque département, un intérêt pour une plateforme et son intégration dans l'espace urbain qui l'entoure s'est développé, une mémoire et un « souci »⁴³(Jeannot, 2005) peuvent être identifiés.

Une enquête de terrain, réalisée en 2009, m'a permis de révéler ces histoires, en me conduisant sur les traces des premiers instigateurs et ouvriers du Pôle d'Orly. Sur les conseils de mes collègues encore en poste au sein des Conseils généraux, j'ai pu retrouver les personnes présentes au début de la démarche : élus (Présidents et Vice-présidents des Conseils généraux), directeurs généraux adjoints, conseillers au cabinet des Présidents, directrices de l'aménagement et de l'économie, et enfin chargées de projet et de mission, afin de recueillir leur témoignage sur les débuts du Pôle d'Orly (cf. Illustration 3). Ayant expliqué que je cherchais à reconstruire l'histoire des Assises, les interrogeant sur ce qui a motivé la décision des deux CG de travailler ensemble, sur cette problématique... les personnes interrogées ont souvent parlé de ce qu'elles décrivent comme les causes, les fameuses « crises » économiques et environnementales, pour expliquer la mobilisation soudaine et conjointe des deux Présidents.

Mais très vite, dans la discussion, le propos s'élargit, remonte le temps et chacun m'explique qu'« en fait, ce n'était pas la première fois que... ». Qu'il s'agisse d'expériences personnelles ou portées par l'institution, elles constituent autant de prémisses à la démarche, qui expliquent la sensibilité des uns et des autres à la problématique aéroportuaire, autant d'éléments qui ont pu faciliter la collaboration de deux institutions intéressées et concernées diversement par la plateforme, ayant développé des liens différents avec elle. Les résultats issus des entretiens ont ensuite été complétés par des recherches documentaires afin de préciser les récits des uns et des autres, confirmer les dates, etc.

1.1.1 Le Val-de-Marne, construction du pôle économique Orly-Rungis

Dans le Val-de-Marne, l'aéroport est considéré de longue date au centre d'un pôle économique plus large composé entre autres du MIN de Rungis, de grandes zones d'activités telles que SENIA. L'intérêt qui lui est porté et les liens qui se tissent sont le fruit d'une histoire de plusieurs décennies. Trois grandes initiatives, locales et départementales, animent les dix années qui précèdent le rapprochement des deux Départements, des démarches qui peuvent être vues comme les prémisses de celle qui s'engagera au début des années 2000. Marquées par la figure d'un élu local, Christian Hervy, celui-ci fait figure de « passeur » (Alter, 2002, p.18), à travers ces différents mandats, assurant la transposition de la problématique de l'échelle communale à l'échelle cantonale. Suivons-le, pour commencer, dans son récit.

⁴³Le souci est une préoccupation, une inquiétude, relevant de divers registres. Préoccupation liée à l'univers incertain, au doute sur les effets de l'action. Il est également lié aux préoccupations développées par un individu au cours de ses précédentes activités, dans le cadre de sa vie privée, lié à sa culture professionnelle... Il est enfin le résultat de la confrontation aux autres (c'est-à-dire aux autres interprétations de la situation). Il introduit du temps là où la standardisation des procédures a pour objectif de l'éliminer (Jeannot, 2005, p.77 et suiv.).

▪ **Les Rencontres de Villeneuve-le-Roi (1989-1996)**

Récit : Les Rencontres de Villeneuve-le-Roi

« C. Hervy : J'ai été élu à la mairie de Villeneuve-le-Roi, qui est avec Goussainville une des communes d'Ile-de-France les plus exposées aux nuisances aériennes, les plus impactées par les activités aéroportuaires. C'est une position dans laquelle j'ai appris au fil du temps, aux côtés des acteurs locaux, à mener une double bataille, en assumant les contradictions entre d'une part, la réduction des nuisances liées à l'activité aérienne, la protection des riverains contre ces nuisances, et d'autre part, la défense du pôle d'emploi et du pôle économique que constitue le grand territoire d'Orly, et l'aéroport surtout, en tant que débouché pour la population locale. C'était à l'époque une gageure d'arriver à rapprocher les points de vue des riverains et ceux des salariés de la plateforme d'Orly, qui quelques fois étaient les mêmes personnes, pour défendre une conception, on ne parlait pas de développement durable à l'époque, mais d'une conception équilibrée de ce que devait être le développement de l'aéroport d'Orly.

Les rencontres de Villeneuve-le-Roi avaient pour but dès l'origine de permettre d'ouvrir le dialogue entre les élus, les responsables syndicaux, les institutionnels qui étaient en responsabilité sur le transport aérien, pour essayer de construire une vision du développement du transport aérien dans une logique qui soit profitable pour tout le monde et qui soit profitable pour le territoire, en essayant de résoudre le déficit qui existe pour une ville comme Villeneuve-le-Roi, mais qui existe aussi pour d'autres, qui doivent absorber un grand nombre de nuisances, mais qui n'ont en retour que très peu de retombées fiscales et économiques pour leur territoire. Ça a été un vivier d'échanges et de propositions très important. Et puis au bout d'un moment on s'est rendu compte dans cette initiative que quelque chose était insuffisant. Parce que les rencontres de VLR, c'était seulement VLR. »

Les Rencontres de VLR constituent la première démarche de concertation engagée par une collectivité riveraine de l'aéroport. Initiées par Pierre Martin en 1989, son successeur Michel Herry en a assuré la poursuite de 1989 à 1996. Elles avaient pour vocation d'être « *un lieu de débat, d'écoute, d'échanges et de rassemblement pour les salariés, les usagers, les riverains et les élus* » qui travaillent ou vivent autour d'Orly. Dans un communiqué de presse de 1992, les organisateurs précisent que l'objectif est de proposer des actions visant à « *créer les conditions les plus favorables pour permettre un développement des activités du transport aérien respectueux de l'homme, qu'il soit salarié, riverain ou usager. Nous voulons travailler à stimuler une évolution du transport aérien pour l'homme - pour l'homme dans toutes ses dimensions.* »⁴⁴

Au fil des ans, les sujets ne manquent pas : réunies la première fois en réaction à « *la grande frayeur du 3 juin 89. Ce-jour-là, un Boeing 747 de la compagnie Minerve avait frôlé les toits* »⁴⁵, le projet de révision du Plan d'exposition au bruit est au cœur des débats en 1990, la loi relative à la lutte contre le bruit en 1992, la dérèglementation du ciel européen débattue entre 1993 et 1996, date de son entrée en vigueur, etc.

Si ces Rencontres constituent un lieu d'échange et de formulation de propositions qui fait ses preuves au fil des années, l'échelle communale ne permet pas d'atteindre les niveaux d'influence nécessaires, la Région et surtout l'Etat. L'échelle des discussions et des négociations limite également la portée des propositions issues des échanges, telles que la charte pour la qualité de

⁴⁴ Publié in L'Humanité du 14/05/92.

⁴⁵ « Les riverains veillent sur les pistes », in L'Humanité, 12/06/1990.

l'environnement sonore. Malgré l'intérêt des propositions contenues dans le document, reconnu par les acteurs de tous les secteurs, elle échoue à être appropriée par un grand nombre d'acteurs, condition nécessaire à la mobilisation des moyens nécessaires à sa mise en œuvre et à son suivi.

« CH : C'était avant le sommet de Rio, c'était assez précurseur. Mais c'est un texte qui n'a pas eu une grande vie, qui n'a pas été approprié par les institutions. C'est toujours assez difficile dans une institution de vous approprier quelque chose qui ne vient pas de vous. Il faut toujours avoir eu l'impression qu'on a été au cœur du truc pour que vous acceptiez de le mettre en œuvre. Mais en fait, si vous regardez tout ce qui a été fait depuis dans le terrain du DD de l'aéroport d'Orly, c'est quasiment toujours des éléments qui étaient présents dans cette charte. »

Il est toutefois remarquable que la problématique qui sera celle du Pôle d'Orly quelques années plus tard est déjà posée et formulée de façon détaillée, dix ans plus tôt. L'émergence d'une identité partagée. Le caractère précurseur de la démarche et de ses résultats, et de la charte pour la qualité de l'environnement sonore en particulier, met en évidence une forme de temporalité de l'écoute et de l'entente. La capacité des acteurs à s'entendre et à engager une dynamique de mobilisation collective semble dépendre non seulement de leur capacité à identifier objectivement les problèmes et à imaginer des solutions, mais aussi de l'existence d'un « monde commun », dont les valeurs partagées peuvent servir de support à une construction identitaire et de moteur à l'action collective. La portée limitée des rencontres de Villeneuve souligne l'absence d'un tel monde commun, rendant les solutions imaginées inaudibles. Le développement d'une idéologie (dans un sens non péjoratif du terme) autour de notions telles que la gouvernance, le développement durable, l'intercommunalité, etc. porteuses de valeurs pluralistes, environnementalistes et ouvertes aux « territoires », à l'époque du Pôle d'Orly, apparaît comme une condition de possibilité du développement de la démarche des CG quelques années plus tard. Ces notions offrent un cadre aux acteurs pour dépasser le mode de la confrontation, développer un autre type d'écoute et créer du collectif.

▪ *Les Etats généraux du pôle d'Orly (1997)*

Les États généraux du pôle d'Orly sont organisés en 1997, alors que l'activité de l'aéroport apparaît de plus en plus mise en péril : en 1992, le nombre de mouvements sur Roissy a dépassé celui de d'Orly ; en 1994, le nombre de créneaux (et donc le trafic) est plafonné à 250 000 par an, en 1995, les projets de déréglementation du trafic aérien au niveau européen et de privatisation du MIN sont annoncés, entraînant la réaction du département. Dans ce contexte, les Etats généraux sur l'avenir du pôle Orly-Rungis permettent également de préparer le bras de fer suivant avec le Ministre des transports, M. Gayssot, concernant la limitation d'exploitation de l'aéroport à 5000 km⁴⁶. Ces débats témoignent du décalage qui existait entre la vision de

⁴⁶ « Hervy : Les élus de l'époque se sont battus fermement contre la proposition du Ministre des transports de l'époque qui était Jean-Claude Gayssot, qui en fait s'était fait imposer ce truc là par Air France et par la DGAC, qui voulait favoriser Air France dans la construction d'une position non concurrentielle. Air France voulait créer son hub à Roissy et ne voulait pas avoir de concurrence dans son dos à Orly. Donc ils ont créé des navettes pour geler l'offre et fait mettre un arrêté de limitation de l'exploitation à 5000 km. Or on sait d'expérience que tous les textes qui ont limité l'exploitation de l'aéroport sont devenus ensuite des éléments infranchissables, irréversibles, on ne revient pas en arrière après, parce que ça crée un fait politique. On avait déjà le couvre-feu, la limitation du nombre de créneaux, donc

l'Etat et celle du département, relative à l'avenir de l'aéroport. Le département apprend alors à faire entendre son point de vue et à peser dans ce dossier. En s'appuyant sur une logique de promotion territoriale, il se fait le porteur d'une vision du développement économique en contexte de crise.

C. Hervy poursuit son récit :

« CH : Il se trouve qu'après, mon évolution professionnelle m'a amené à travailler au cabinet du Président du CG du Val-de-Marne et au cabinet, j'ai été rapidement chargé par le Président de m'occuper du dossier de l'avenir du grand Pôle Orly-Rungis, que je connaissais par différents aspects. J'avais travaillé un peu techniquement dessus et puis je connaissais les problèmes d'une ville et du développement de ce grand territoire. Le point de vue que nous avions dans le Val-de-Marne à ce moment là, c'est que le Pôle Orly-Rungis constituait une perspective d'avenir, pour l'emploi, pour le développement éco et pouvait constituer un effet d'entraînement, pour le 94 et au-delà de ses frontières bien sûr. Fort de cette conviction, le Président m'avait demandé de travailler sur des rencontres départementales du développement du Pôle Orly-Rungis. Donc ça a été le premier événement d'ampleur départementale et au-delà, puisqu'en fait on a fait venir tout le monde : on a fait venir l'aéroport d'Orly, Air France, la DGAC, on a fait venir les acteurs institutionnels économiques locaux, qui avaient maille à partir avec les problématiques d'aménagement, de développement éco, de transport, de sécurité aérienne. Donc on avait vu très large. »

Les Etats généraux du pôle Orly-Rungis marquent, côté Val-de-Marne, une première étape dans la prise de conscience de la menace qui pèse sur le développement de l'aéroport et la volonté de la collectivité de s'engager pour son avenir. Celle-ci se traduit par la constitution d'une première expertise (la première étude sur le trafic aérien est lancée) et par les premières expériences de négociations avec l'Etat. Le dossier introduit plus généralement les problématiques de développement économique au Conseil général qui n'avait jusqu'alors pas de moyens, en interne, pour conduire une réflexion et une action dans ce domaine. La charge politique en est confiée à Christian Favier, nommé Vice-président aux affaires économiques, qui opère une ouverture notable sur le sujet. Il préfigure ainsi, avec C. Hervy, un « couple » politique essentiel pour l'avenir du Pôle d'Orly, lorsque C. Favier accèdera à la Présidence.

Le Pôle Orly-Rungis, défini comme une polarité économique, est au centre du processus de construction de l'expertise du département en matière de développement économique. Pour affirmer son expertise et sa capacité d'action, des réflexions sont engagées dans le cadre des Etats généraux, le nouveau Vice-président crée une direction de l'économie dont la première mission est l'organisation de la démarche des « Tremplins économiques ».

▪ *Les Tremplins économiques (2000-2003)*

Les Tremplins marquent une forme de passage à la maturité dans la pensée du développement économique pour le Val-de-Marne. L'administration technique se constitue, à la tête de la direction de l'économie nouvellement créée, Ariane Requena est chargée de l'organisation d'une grande concertation devant aboutir à l'élaboration d'un schéma stratégique pour le développement économique du département. Isabelle Lepercq, chargée de mission, l'accompagne en particulier sur le pôle Orly-Rungis. Un couple se forme ainsi côté technique en

fallait pas en plus avoir un arrêté de limitation sur 5000 km, là c'était une hécatombe sur le plan de l'emploi. Donc on s'y est opposé et nous avons eu gain de cause. ».

écho au politique, la directrice et sa chargée de mission qui suit de près l'émergence du Pôle d'Orly.

« A. Requena : À mon arrivée, j'ai d'abord travaillé au Cabinet du Président. D'abord pour C. Favier sur les propositions pour le CPER. On avait lancé dans le Val-de-Marne, une concertation tous azimuts sur cette question du développement pour le contrat de plan. Puis je suis repartie dans l'administration, et vu ce que j'avais fait sur le contrat de plan, quand je suis arrivée comme directrice du développement économique, la commande politique que j'avais, c'était d'élaborer une stratégie économique du département. Le département n'avait pas de tradition de dialogue permanent avec les acteurs économiques et sociaux, mis à part les partenariats traditionnels avec la chambre de commerce et de l'artisanat. »

« I. Lepercq : C'est Christian Favier qui a décidé de mettre ça en place, car c'est un peu de là qu'il venait, puisqu'il venait de l'aménagement du territoire. Et puis il avait un collaborateur dont c'était le dada : C. Hervy, qui était en plus un acteur déjà du pôle Orly-Rungis. »

Les Tremplins économiques constituent l'aboutissement institutionnel des réflexions conduites lors des précédentes démarches. Ils permettent au Département de légitimer son rôle d'ensemblier sur les questions économiques, formalisées à travers le schéma et le plan d'action, en s'appuyant sur un ensemble de connaissances du territoire combinant expertise externe et échange avec les acteurs de terrain.

« AR : [Cette démarche] a permis beaucoup de choses, le regroupement des acteurs autour du CG, le fait que les gens se parlent entre eux et avec le CG, ça a déclenché un certain nombre de choses. D'abord les acteurs ont pris conscience que le département avait un rôle à jouer au plan économique et lui ont reconnu cette légitimité, une légitimité concrète. »

Le Conseil général inaugure par ailleurs une tradition de conduite de grandes concertations. Celle-ci permet de mettre en évidence la présence d'un réseau d'acteurs territoriaux intéressés au développement du pôle Orly-Rungis notamment, et de le structurer.

Récit : la structuration d'un réseau d'acteurs économiques sur le Pôle d'Orly

« AR : Les tremplins ont été un vrai déclic. Il y avait quatre ateliers, un sur le pôle Orly-Rungis, un sur la santé, un sur le couplage création d'entreprise-formation professionnelle. D'abord il y avait un monde absolument incroyable dans les ateliers, là où on attendait 20 à 30 personnes, on a eu 90 à 100 personnes ! Il y a eu une véritable prise de conscience chez les acteurs de la possibilité de dialoguer avec le département et entre eux. Après, il y a eu une autre démarche participative, plus avec la population, mais aussi avec les acteurs économiques, qui s'appelait Imagine le Val-de-Marne. Donc il y a eu une longue lignée de rencontres participatives initiées peut-être par les rencontres du Pôle Orly-Rungis en 1995. Le pôle d'Orly était un des « projets fédérateurs », le premier projet fédérateur du projet de développement économique du Val-de-Marne.

Les acteurs se connaissaient très très mal et n'avaient pas de structure de dialogue permanente pour se rencontrer : le MIN, Belle Epine, la SOGARIS... et ils ont compris qu'ils auraient un grand intérêt à se rencontrer. C'est suite à cette démarche que les grands acteurs ont décidé de créer un club des grands opérateurs. On peut dire que l'ADOR est issue de la rencontre des grands opérateurs dans les tremplins économiques. Et ils ont aussi considéré qu'au lieu de regarder le département uniquement comme un financeur, il fallait aussi dialoguer avec le département sur d'autres aspects, sur ce que le département pouvait générer en termes d'appui politique pour obtenir des infrastructures de transport et des appuis pour faire reconnaître ce pôle comme un véritable pôle de développement, ce qu'il n'était plus, puisqu'il était en perte de vitesse sur un certain nombre de ses atouts. »

Avec la création de l'ADOR⁴⁷, qui regroupe les cinq principaux opérateurs du pôle, les acteurs économiques du pôle s'organisent et s'impliquent, et lient d'une certaine façon leur destin à celui du territoire. Par ailleurs, l'agence pour l'économie est créée et les bases d'un regroupement intercommunal sont posées, avec la création du SIEPOR (Syndicat Intercommunal d'Etudes du Pôle Orly-Rungis, dont la création est actée en 2004, qui regroupe les communes val-de-marnaises du futur Pôle d'Orly).

Ces démarches ont finalement contribué à ancrer Orly dans le Val-de-Marne. Le Département sur-occupé pour ainsi dire le terrain, même si l'expertise développe le conduit à réduire toutefois le pôle à sa dimension économique : aussi bien au niveau politique, technique, que dans les liens tissés avec les acteurs locaux. Le Pôle d'Orly apparaît comme une zone d'activité géante, dont la dimension territoriale reste absente, ce que traduit d'ailleurs la difficulté à faire émerger des dynamiques intercommunales.

1.1.2 L'Essonne, une découverte tardive par l'environnement

Orly apparaît en Essonne par le biais des problématiques environnementales. L'aéroport est un problème pour l'Essonne, mais il n'est pas considéré comme un équipement essonnien. Le département s'est construit contre l'aéroport et même les communes sur lesquelles il est implanté s'en sont largement désintéressées, à l'exception peut-être de Paray-Vieille-Poste. Un véritable retournement est nécessaire afin que le département s'approprie la plateforme.

La présence d'individus sensibilisés à sa dimension environnementale mais aussi économique est essentielle pour initier le Département dans ce dossier. L'arrivée de Michel Berson à la Présidence représente un tournant à cet égard, celui-ci s'entourant de personnalités qui en connaissent certains aspects :

- Un élu, Thierry Mandon, représentant d'un territoire actif dans la lutte contre les nuisances aériennes, mais également intéressé par les problématiques de développement économique ;
- Un conseiller technique, Pascal Noury, ancien élu d'une commune riveraine de l'aéroport, qui bénéficie de retombées positives comme négatives de l'aéroport ;
- Et une directrice adjointe à l'Aménagement, Hélène Planque, également issue d'une commune riveraine, bénéficiant très positivement de la présence aéroportuaire.

Récits : Des personnalités sensibilisées aux problématiques territoriales

« P. Noury : Quand je suis arrivé au Conseil général, j'étais au cabinet de Michel Berson chargé de l'aménagement, du développement économique. J'étais particulièrement intéressé par le projet, parce que j'avais été élu d'Athis-Mons et j'ai toujours pensé qu'Orly était en Essonne. Une grande partie de l'aéroport d'Orly est finalement sur la partie essonnienne : Paray-Vieille-Poste et autre. C'est pour ça que quand on a commencé à parler, ça m'a beaucoup intéressé. Je suis arrivé dans une période un peu particulière où en fait le cabinet de M. Berson n'était pas

⁴⁷ L'ADOR regroupe « le Marché International de Rungis, premier marché de gros du monde pour les produits alimentaires, le parc d'affaires SILIC, plus important parc privé d'Europe, de la plateforme logistique SOGARIS, première plateforme créée en France, du centre commercial Belle Epine, premier centre commercial européen, du secteur hôtelier du Delta et de la zone d'activités du SENIA » (<http://www.ador94.com/> consulté le 10/09/12).

constitué, il y avait un chef de cabinet, un directeur de la communication et puis voilà. Par la suite, le cabinet s'est étoffé. J'ai été chargé de l'aménagement et du développement économique. J'ai fait ça deux ans, je suis principalement intervenu sur l'élaboration du CPER avec M. Berson qui était très investi sur cette question. Ensuite, j'ai été DGA chargé des mêmes problématiques, aménagement et économie. C'est comme ça que j'ai été amené à travailler sur le dossier du Pôle d'Orly. »

« T. Mandon : Les associations, je les connaissais bien, d'avant, parce qu'on avait fait beaucoup de mobilisation en amont, pour des histoires de couloirs aériens et de modifications des trajectoires aériennes sur l'aéroport. Et donc j'avais eu un gros travail avec eux sur les questions environnementales liées à la plateforme, donc je les connaissais bien. (...) Et puis je connaissais très bien Laurent Garnier (Vice-Président du Val-de-Marne), professionnellement et puis c'est un ami, ce qui a facilité les choses. »

« H. Planque : J'ai pas mal travaillé dans l'Essonne, notamment pendant 10 ans, dans la ville d'Athis-Mons, comme responsable du service urbanisme, donc Athis qui était une ville au contact de l'aéroport d'Orly. Après j'ai assisté à la création à la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne sur un poste de DGA Aménagement et Développement Durable et sur ce poste j'ai été amené à travailler sur le projet de territoire du CESO, à conduire les réflexions intercommunales, ainsi qu'un travail avec la ville de Paray-Vieille-Poste particulièrement impactée par l'aéroport d'Orly. Ce qui m'a amené à être pas mal en contact avec le CG et à ce moment là le CG m'a proposé le poste de directrice adjointe de la DAD, ce que j'ai accepté parce qu'à l'époque ça m'intéressait de voir une autre expérience. C'est comme ça que je suis arrivée au CG en 2003, je suis restée de 2003 à 2005. »

Un petit réseau de personnes, actives à différents échelons de l'organisation, est donc présent, pour saisir les occasions si elles se présentent. Elles ont développé des liens et un intérêt préalable pour l'aéroport, aussi bien sur le plan environnemental qu'économique.

L'aéroport se transforme en véritable « dossier » pour l'Essonne, objet d'expertise et de la contre-expertise, d'abord par le biais de questions environnementales. Le Département choisit en effet de relayer les mobilisations de riverains dans le cadre de la modification des trajectoires à l'échelle de l'Île-de-France, en s'appuyant sur la réalisation d'études afin de remettre en cause les décisions de l'Etat.

Récit : Orly : un objet de contre-expertise pour l'Essonne

« J.L. Charles : Le dossier a émergé avec deux questions, et en premier lieu celle qui portait sur les nuisances, et la nécessité de avec les modifications les conditions d'atterrissage et de décollage sur Roissy et donc sur Orly, puisque les deux systèmes sont intriqués, liés. Les conditions d'atterrissage et de décollage sur Roissy avaient un impact sur les riverains d'Orly. De mémoire, on était intervenu avec les élus locaux de l'Essonne en s'opposant de manière assez virulente d'ailleurs aux services de l'Etat. »

« PN : À l'époque, les communes qui étaient en opposition à ce projet, étaient les communes périurbaines de l'Essonne, sur la bande Evry-Palaiseau. Il y a eu un travail de mobilisation par les riverains, relayé par la droite. On a repris à notre compte le mécontentement en organisant une grande manifestation devant le CG. C'était un mouvement préventif en fait, car on ne connaissait pas la nature des couloirs aériens, ni les nuisances qui seraient occasionnées. Ce qu'on savait par contre, car il y avait dans les associations, des anciens pilotes, notamment un pilote de Concorde, qui connaissaient bien les procédures d'approche, c'est qu'il y avait d'autres solutions possibles. Donc à un moment donné, devant l'absence de données et d'informations et devant la mauvaise foi évidente des services à travailler en lien avec les collectivités et les riverains, on a construit un rapport de force, on a manifesté, ils ont été obligés de nous rencontrer et à un moment donné, ils ont été obligés de lâcher du lest et de demander à un cabinet étranger de réaliser un audit. C'était au moment des élections cantonales de 2001.

« JLC : Donc à cette époque, on a remporté une première victoire assez symbolique vis-à-vis des services de l'Etat, puisque l'étude a été confiée à un cabinet hollandais, c'était la première fois que la DGAC était dessaisie de son expertise technique. Le cabinet a réalisé une étude globale sur le trafic de Roissy et Orly et est arrivé à des conclusions radicalement différentes de celles de la DGAC, car ils avaient une culture spécifique et on était les seuls à avoir des procédures d'atterrissage et de décollage comme on avait sur Roissy et Orly. Le cabinet a fait des propositions de trajectoires d'approches qui étaient beaucoup moins nuisantes, dans lesquelles les avions ne descendent plus par paliers. Ca c'était une première composante du projet. »

Il aura donc fallu attendre un conflit d'envergure sans précédent pour que l'aéroport et son avenir deviennent un sujet politique, en forme de sujet d'opposition. De nouvelles occasions seront toutefois nécessaires, afin de motiver et de supporter l'action en faveur de la prise en compte de l'aéroport en tant qu'équipement essonnien, porteur d'enjeux pour le développement de l'ensemble du territoire départemental.

1.1.3 Une première rencontre inaboutie

En 2001, de premiers contacts sont pris entre les deux départements et une première réunion a lieu fin septembre au niveau des directions générales et des directions techniques vraisemblablement (la note qui en est issue ne précise pas les participants, mais les propos relatés sont du registre du stratégique). Le rapprochement est motivé par deux constats. D'une part, les départements jugent le bilan relatif à la mise en œuvre du plan d'action élaboré par le Ministère Gayssot, en 1999, insatisfaisant⁴⁸. D'autre part, à l'occasion du débat autour de la localisation du troisième aéroport de nombreuses manifestations sont organisées contre les nuisances aériennes, auxquelles les Conseils généraux s'associent⁴⁹. Rendue publique dès mai 2002, la décision de ne pas construire de troisième plateforme est confirmée par le rapport Gonnot (publié le 16 juillet 2003) et provoque une forte déception parmi les acteurs locaux autour d'Orly, poussés à investir d'autant plus la question des nuisances locales qu'ils ne voient pas leur fin annoncée.

Toutefois, après s'être rencontrés, la Directrice de l'aménagement du département de l'Essonne estime qu'« *au regard des différences importantes de logiques et de stratégies inhérentes à chaque*

⁴⁸ Le Plan Gayssot comportait 20 mesures, annoncées le 21 mai 1999 : 1. Stabilisation et développement de l'emploi public ; 2. Mesures pour favoriser le recours à des avions de plus grande capacité ; 3. Renforcement des liaisons d'Air-France avec les Antilles à partir d'Orly ; 4. Création d'un Groupement d'intérêt Public-emploi (G.I.P.-emploi) ; 5. Création d'un observatoire pour l'emploi ; 6. Création d'une agence de développement économique ; 7. Première mesure fiscale en faveur des communes ; 8. Mise en service du de l'extension Ouest du Trans Val-de-Marne en 2002 et lancement d'une étude pour l'extension Est ; 9. Etude pour définir le tracé du tramway Villejuif-Rungis-Orly-Juvisy ; 10. Début des travaux de la déviation de la RN6 à Villeneuve-Saint-Georges avant la fin du prochain plan ; 11. Amélioration du barreau ferroviaire Massy-Valenton ; 12. Création d'une correspondance entre le RER C et Orly-Val ; 13. Création d'une gare TGV à Rungis la-Fraternelle pour assurer une liaison rapide et directe entre Orly et Roissy ; 14. Plafonnement des mouvements des avions de chapitre 2 ; 15. Sanction du non respect des procédures de moindre bruit ; 16. Etablissement d'un code de bonne conduite ; 17. Elaboration d'une charte de qualité de l'environnement sonore ; 18. Révision du P.E.B. ; 19. Aide à l'insonorisation ; 20. Modification du plan de Gène Sonore (P.G.S.)

⁴⁹ Dans ce contexte, ils se donnent pour objectif de « disposer d'une expertise propre sur l'aéroport d'Orly afin de mieux cerner le rôle potentiel d'Orly dans la nouvelle distribution de l'offre aéroportuaire mais aussi dans la mise en œuvre d'un aménagement durable et équilibré du territoire essonnien. Seule la conduite d'une telle expertise permettra d'engager de solides négociations avec les trois principaux acteurs concernés : le Gouvernement, ADP et AIR France. » (Note du 12/11/01).

département⁵⁰, le Conseil Général de l'Essonne pourrait assurer seul le pilotage de la démarche », ce qui n'exclut pas une association étroite du Département du Val-de-Marne au travers d'instances de suivi (comité de pilotage ou comité technique). Mais après cette première rencontre, aucune réunion n'est organisée. L'Essonne engage alors de son côté des réflexions sur un cahier des charges pour une étude sur les dynamiques aéroportuaires, qui ne sera toutefois pas publié.

L'Essonne et le Val-de-Marne ont ainsi construit des liens avec l'aéroport sur des bases très différentes. Leurs approches de la plateforme et de son territoire sont en fait quasiment opposées. La rencontre autour de cette thématique n'a donc rien d'évident, contrairement à ce que laisse penser la « mythologie » qui entoure la naissance du projet. Alors comment s'est-elle réalisée ? Qui est allé voir l'autre le premier ? Comment s'est organisée la première rencontre, qui y a participé, quel en était le sujet ? Autant d'interrogations qui doivent permettre de comprendre le trajet effectué par le « Pôle d'Orly » au sein des deux institutions, jusqu'à sa mise à l'agenda, sous la forme d'un dossier conjoint, puis d'un projet collaboratif.

1.2 Les occasions de la rencontre : au croisement des chemins

Les crises économiques et environnementales qui ont secoué l'aéroport et son territoire au tournant des années 2000 constituent sans aucun doute les événements déclencheurs ayant conduits au rapprochement des deux Conseils généraux. En bouleversant profondément les équilibres locaux, ces crises attirent progressivement leur attention vers un centre de gravité commun potentiel.

Resitué dans la complexité du contexte qui l'entoure et le rend possible, le rapprochement des deux départements autour des problématiques du territoire aéroportuaire prend toutefois une autre envergure. Le contexte institutionnel tout d'abord, marqué par d'importantes recompositions au niveau intercommunal et régional, place les départements face à la nécessité de repenser leur rôle dans le système des forces en présence. Ces recompositions accompagnent les réflexions sur l'avenir de la métropole francilienne qui font peu à peu évoluer le regard porté sur les territoires de banlieue, réflexions à l'écart desquelles les départements ne peuvent se tenir. Les premiers travaux conjoints sur la problématique aéroportuaire croisent ainsi des réflexions générales sur les équilibres métropolitains institutionnels et territoriaux. En interne, le renouvellement de la présidence des deux Conseils généraux et la présence de personnalités au sein de l'administration, ayant une histoire et des affinités particulières avec l'aéroport, s'avèrent essentiels pour organiser ce croisement.

⁵⁰ « Sur la base de ce premier contact, il apparaît que les logiques à l'œuvre dans ces deux départements autour de la question du devenir d'Orly sont assez différentes :

Le Val de Marne se situe dans une problématique essentiellement économique comme en témoigne la démarche engagée dans le cadre des tremplins économiques. De plus, ayant conduit un diagnostic depuis plus de dix ans sur ce secteur, le Département est aujourd'hui entré dans une phase pré-opérationnelle.

L'Essonne est quant à elle confrontée à une logique de développement durable qui doit, au-delà des questions de développement économique et d'emplois, intégrer la forte sensibilité des populations locales aux problèmes de nuisances. Aucune réflexion approfondie n'ayant à ce jour été engagée sur la problématique de la plateforme d'Orly, le Département se situe par ailleurs dans une logique moins opérationnelle se posant encore en termes d'identification de la stratégie à promouvoir. » (Extrait de la note du 12/11/01).

1.2.1 Face à la « La crise », l'union fait la force

De l'avis de tous les acteurs, la crise économique subie par la plateforme entre 2002 et 2003, constitue le principal moteur de la mobilisation politique et du rapprochement entre le Val-de-Marne et l'Essonne (la faillite de la compagnie AirLib et le départ d'Air France vers Roissy entraîne la perte d'environ 4000 emplois). La fragilité de l'activité de l'aéroport apparaît soudain menacer directement son avenir. Cette crise est l'occasion pour les deux départements de réactiver la dynamique initiée deux ans plus tôt. Pour le Val-de-Marne, cette mobilisation s'inscrit dans la continuité de l'action en cours avec les Tremplins économiques. Le rapprochement avec l'Essonne est présenté comme le prolongement logique des premières études et actions élaborées au sein du groupe de travail sur le Pôle d'Orly-Rungis. Il n'est même pas nécessaire, dans un premier temps, d'élargir la perspective économique qui est la sienne.

Récits : Le pôle d'Orly-Rungis en crise

« IL : Vers 2002-2003, il y a eu une série de faillites de compagnies aériennes implantées sur le département. Donc dans ce contexte là, ont été mises en place des cellules de reclassement des salariés avec le soutien du département. Mais les élus ont compris qu'il fallait faire plus, qu'il fallait faire quelque chose pour l'avenir de l'aéroport. À ce moment, on rédigeait Imagine le Val-de-Marne, on nous a demandé d'inscrire un engagement... c'était vraiment une initiative des élus, l'ensemble était piloté par le Cabinet... organiser avec le CG91 des rencontres sur l'avenir aéroportuaire. On était sur une initiative vraiment plateforme aéroportuaire. Ça a été perdu dans le discours du pôle au fur et à mesure, mais c'était ça au départ. C'est là qu'a commencé le travail avec le CG de l'Essonne »

« L. Garnier : Donc dans les années 2000, en particulier l'activité aérienne, c'est plusieurs milliers d'emplois qui ont été supprimé et avec un certain nombre de menaces qui pesaient sur le statut même de l'aéroport, avec tout un débat sur la spécialisation. Il y avait la crise alimentaire sur le secteur de Rungis. Il y avait des secteurs qui tâtonnaient, c'est le moment où Silic a commencé sa grande mutation pour aller d'un parc d'activités, à un parc tertiaire. On sentait que c'était un secteur où il y avait un vrai potentiel, parce que : des acteurs, de grands opérateurs qu'on pouvait mobiliser, du foncier disponible et mutable, des projets de transports identifiés structurants en termes de desserte. Et puis aussi des oppositions... à l'époque il y avait souvent des manifestations de riverains. On s'est dit on peut pas rester dans cette situation où on combine potentiel et difficultés. »

Il est intéressant de noter que le discours du Vice-Président, L. Garnier, fait apparaître l'action des Conseils généraux comme une réponse à un appel du territoire. Loin de l'imposition aux acteurs locaux de leur volonté pour le territoire, ils agissent dans une logique de mobilisation des ressources du territoire, qui émane directement de ce dernier.

Du côté de l'Essonne, la crise qui frappe l'aéroport agit comme un électrochoc. La prise de conscience des enjeux économiques entraîne une évolution du regard et rend possible d'envisager un rapprochement avec le Val-de-Marne. C'est finalement le croisement des deux entrées économiques et environnementales qui déclenche la mobilisation des élus et le besoin d'une expertise supplémentaire.

Récit : Le sacrifice d'Orly

« JLC. : Avant ça, il y avait une récrimination de la part du milieu économique et notamment de la CCI de l'Essonne, qui réclamait une ligne transatlantique. De toutes façons, l'attribution des créneaux était pipotée, dès qu'un créneau se libérait, Air France était prioritaire et tout était fait pour qu'aucune compagnie ne vienne proposer une liaison vers les Etats-Unis. À ce moment là, Air France adopte une stratégie globale et mondiale pour devenir une compagnie internationale, c'est là où se construit le modèle économique des hubs, il y a la nouvelle économie du transport aérien qui fait que Roissy est privilégié par la politique nationale au détriment d'Orly.

Il y a une date très symbolique où le trafic de Roissy dépasse le trafic d'Orly. Pendant longtemps, les Sud-franciliens n'ont pas voulu croire que Roissy dépasserait Orly. Et ça c'est arrivé très vite avec le phénomène des hubs, et donc il fallait que de plus en plus de lignes internationales et européennes convergent sur Roissy. Parallèlement à cela, l'Etat a tout fait pour qu'aucune compagnie ne puisse venir s'installer sur Orly pour construire un hub secondaire. Donc assez rapidement, on s'est aperçu qu'Orly était sacrifié pour une grande cause nationale. Et comme l'Etat a cru qu'il pourrait mettre en place cette politique sans ambages et sans réactions, sauf qu'à un moment, ils se sont rendus compte que les évolutions étaient telles, qu'il fallait modifier l'ensemble des trajectoires.

C'est à ce moment là qu'il y a eu un mouvement de révolte, parce qu'on s'est dit : « pas deux fois sacrifiés ». Une première fois parce qu'on n'avait pas de liaisons intercontinentales, et une deuxième pour supporter les nuisances de Roissy. C'est en quelque sorte la goutte d'eau qui a fait déborder le vase des collectivités territoriales de l'Essonne et du Val-de-Marne. Donc on a dit, attention, il faut mettre en place des mesures compensatoires, donc injonction de l'Etat à ADP de faire quelque chose pour valoriser la plateforme d'Orly. La communication qui était faite par ADP, Air France, était effrayante : Orly n'existait plus. ADP y avait intérêt, car avec la privatisation d'ADP, il fallait qu'ils valorisent leur immobilier. Donc il fallait que sur les terrains ADP, il y ait de l'activité. D'où la nécessité d'installer bureaux, commerces etc. (...)

On considérait que cet aéroport était sacrifié par rapport à Roissy et ce sur une décision d'Etat. Parce que là encore, l'Etat était juge et partie, et essayait d'échapper à une mise en concurrence qui était stipulée par l'Union européenne. Et le choix de l'Etat ça a été de faire qu'il y ait un seul hub à Roissy, et ça s'est fait au détriment d'Orly. Air France ne pouvait pas accepter qu'il y ait un hub de second rang à Orly qui aurait pu lui faire concurrence. Quand on s'est rendu compte de cette position de l'Etat, on a décidé d'avoir notre propre expertise. On a missionné le BIPE et c'est à partir de ce moment là qu'on a pu s'armer vis-à-vis de l'expertise de l'Etat et qu'on a pu construire un argumentaire. »

Si la « crise » constitue un motif de rapprochement pour les deux départements, le territoire reste abordé entièrement à travers le prisme de l'aéroport, l'objectif numéro un étant de trouver des réponses aux difficultés économiques qu'il traverse. Chaque département réinterprète toutefois son discours, rendant possible l'émergence d'un discours commun. L'Essonne, en croisant sa problématique environnementale initiale avec celle de l'économie, construit un discours positif autour du développement durable de l'aéroport (et même, déjà présent en arrière-plan, de son territoire), permettant d'assumer son ambivalence. Le développement économique de l'aéroport apparaît malgré tout difficilement compatible avec la lutte pour l'environnement et la qualité de vie.

Si l'occasion s'est présentée, il n'était toutefois pas évident qu'elle soit saisie. La présence de personnalités qui souhaitent s'en emparer était nécessaire. Sans un engagement particulier de personnalités au service du dossier, il aurait été difficile de parer aux réticences et résistances de certains politiques à s'engager sur la voie d'un soutien aux acteurs privés, comme de certains techniques, de travailler hors des procédures existantes, sur une voie qui s'annonce compliquée.

Les changements de Présidence des deux Conseils généraux, à quelques années d'intervalle, marquent le début de cet engagement politique.

1.2.2 Les Changements de Présidence : un tournant politique

Le récit de chacun des deux partenaires, évoquant leur ressenti lors des premières tentatives de rapprochement et des premiers échanges, montrent bien le tournant que représente le renouvellement des deux têtes des exécutifs, respectivement en 1998 en Essonne et en 2001 dans le Val-de-Marne. Côté Val-de-Marne, C. Hervy raconte :

Récit : Le rapprochement des deux départements : tâtonnements

« C. Hervy : Avec le changement de direction du Conseil général de l'Essonne, est apparue une possibilité de dialogue... Alors, qui a pas été évidente tout-de-suite. Jusque là, ce rapprochement n'avait pas été possible parce qu'il y avait à l'époque une direction du Conseil général de l'Essonne qui considérait que l'aéroport d'Orly n'était pas son sujet et qui n'avait pas envie de parler avec le Val-de-Marne, ça clôturait le débat. »

LL : Donc il y avait eu avant cela, des tentatives d'approche, qui s'étaient soldées par des échecs...

CH : Oui oui, bien sûr... Alors moi, j'avais contacté l'ancienne direction de droite, qui n'en avait rien à f... c'était très simple. Et puis quand la direction a changé, j'ai été chargé du premier contact avec le cabinet. Et on ne sentait pas de réactivité au début. On sentait bien que les personnes qui étaient arrivées, n'étaient pas arrivées au Conseil général sur ces préoccupations prioritaires-là. Mais... aussi il faut comprendre, il y a un problème de connaissances... donc il faut laisser le temps... Nous il nous a fallu vingt ans pour appréhender correctement les enjeux d'aménagement de notre département. À ceux qui arrivent, on ne peut pas leur demander d'être pointus du jour au lendemain quand même. Voilà. Non mais je dirais que le temps a fait assez rapidement son œuvre finalement...

Dans un premier temps je crois que la nouvelle équipe de direction du Conseil général a considéré que ses problématiques de développement étaient plus vers le centre du département, vers le Plateau de Saclay, sur des problématiques de transport transversales, et pas tellement sur l'aéroport d'Orly. Et puis en y réfléchissant, et en étudiant la chose, ils se sont rendus compte que quand même, l'aéroport avait beaucoup d'impact sur le territoire départemental et pouvait constituer un point d'appui solide pour des développements stratégiques de leur département, que ce soit dans le domaine universitaire, dans le domaine scientifique, dans les débouchés pour l'emploi, dans le domaine industriel... et donc il y a eu un changement qui a fait que le dialogue est devenu possible. La question était de savoir comment on s'y prenait pour défendre, ensemble, nos intérêts communs pour le développement de nos deux territoires, autour de l'enjeu de l'aéroport d'Orly. »

Trois ans plus tard, du côté essonnien, la nouvelle équipe mise en place par Michel Berson vit également comme un retournement, le passage de C. Favier de la Vice-présidence à la Présidence du Val-de-Marne :

« JLC : Christian Favier n'était pas dans la posture de dire que si ça fonctionne pas, c'est la faute de l'Etat... Et il a voulu travailler avec les acteurs économiques et ça, c'est un changement. Quand on commence la démarche, il est déjà Vice Président, et il envoie des signaux pour dire : « quand je serai en situation, on pourra le faire ».

Le travail de mobilisation est toutefois également à réaliser en interne, car dans l'Essonne, l'ensemble de la classe politique n'est pas sensible à la problématique d'Orly, et encore moins

sous un angle économique. C'est Thierry Mandon, qui fait figure de passeur dans le département.

« LL : Comment ça a commencé exactement ? »

PN : Déjà, il a fallu convaincre les élus qu'Orly était en Essonne. Mais il y a eu un moment qui les a touchés, c'est un moment où il y avait une grosse mobilisation des associations autour de l'aéroport. (...) Je crois que c'est Mandon qui a été beaucoup à la manœuvre de ce truc là. Car lui, il était convaincu dès le départ qu'il y avait un enjeu économique important. »

« JLC : Mandon, c'est la tête chercheuse, c'est lui qui a l'intuition du contrebalancement entre Saclay-Génopole et Orly. Il voit qu'il y a une tension politique et qu'Orly peut servir à la résoudre. Et Berson qui dit : "On est en train de sacrifier un outil de développement essentiel pour le Sud francilien, et c'est inadmissible". Et ils sont tous les deux sur des communes impactées par les nouveaux couloirs aériens. Et Mandon est en contact avec les milieux économiques qui lui disent : "Monsieur Mandon, y'en a marre de devoir aller sur Roissy pour aller à New-York". »

« TM : Je pense avoir été celui qui, au démarrage, à penser à faire quelque chose, qui s'y est intéressé, et c'est très vite devenu quelque chose de collectif : le Val-de-Marne s'est impliqué, les Présidents... (...) Et puis je connaissais très bien Laurent Garnier, professionnellement, et puis c'est un ami, ce qui a facilité les choses. On a travaillé à peu près quatre à six mois ensemble, et puis on s'est rendu compte qu'il y avait un projet important à faire, et on a mis les Présidents dans la boucle. (...) On était quand même assez moteurs au départ, dans l'Essonne, on a informé le CG94 de ce qu'on faisait : le travail avec les associations, sur l'économie, s'était fait chez nous, notamment avec l'Agence qui nous a beaucoup aidés sur les questions économiques et sociales à ce moment là. »

L'arrivée de deux nouveaux Présidents dans chaque département permet finalement de réaliser un rapprochement auquel certains avaient déjà pensé, sans pouvoir le réaliser. Rapidement, deux « duos » politiques se forment, d'abord semble-t-il, au niveau des Vice-Présidents, Thierry Mandon/Laurent Garnier (en charge de l'aménagement pour le premier et de l'économie pour le second), puis des Présidents Michel Berson/Christian Favier, qui porteront la collaboration interdépartementale jusqu'en 2011, année marquée par un nouveau changement de présidence en Essonne.

1.2.3 Recompositions institutionnelles : les départements cherchent leur place dans les nouveaux équilibres

Le changement de Présidence coïncide par ailleurs avec des recompositions institutionnelles et territoriales, qui conduisent les départements à repenser leur place au sein des équilibres régionaux. La création des intercommunalités suite à la loi Chevènement de 1999 et les premiers débats sur la révision du SDRIF, désormais pilotée par la Région, sont une occasion pour les départements de repenser le rôle qu'ils souhaitent jouer, à l'avenir, dans l'aménagement du territoire francilien. Ce nouveau contexte les incite à réfléchir plus globalement sur leur place au sein des dynamiques métropolitaines et à construire un regard sur la métropole.

Dans les nouveaux équilibres qui se dessinent, les Conseils généraux se construisent peu à peu un rôle d'interface entre l'échelon intercommunal local et l'échelon régional en Île-de-France. L'enjeu est de démentir les discours de ceux qui voient dans le département une institution en sursis, en prouvant sa capacité d'adaptation. On peut alors faire l'hypothèse que leur capacité à s'affirmer au sein du jeu d'acteur de la métropole en construction dépend notamment de leur

capacité à assumer des dispositifs territoriaux et d'action innovants, tels que le Pôle d'Orly. Le département doit choisir son camp entre les Anciens et les Modernes (Estèbe, 2005, 2007 et l'Annexe 3 pour une présentation des enjeux liés à l'évolution de l'institution départementale).

▪ ***Du soutien à la création des intercommunalités... à la compensation de leur insuffisance***

Le département de l'Essonne espère et encourage la mise en place d'intercommunalités de taille suffisante pour engager des relations de partenariats sur des projets de territoire disposant d'une masse critique (300-400 000 habitants). Mais rien de tel ne se développe, ni autour de l'aéroport, ni ailleurs en Île-de-France⁵¹. En Essonne, quatre intercommunalités verront le jour entre 2000 et 2005 : les Portes de l'Essonne, Europ'Essonne, les Hauts de Bièvre. Dans le Val-de-Marne, le syndicat d'étude SIEPOR névolut pas vers une intercommunalité. L'aéroport n'apparaît pas localement (à l'exception des Portes de l'Essonne) comme un élément fédérateur, certains groupements lui tournant même visiblement le dos. Loin de constituer une centralité, il joue plutôt le rôle de la frontière.

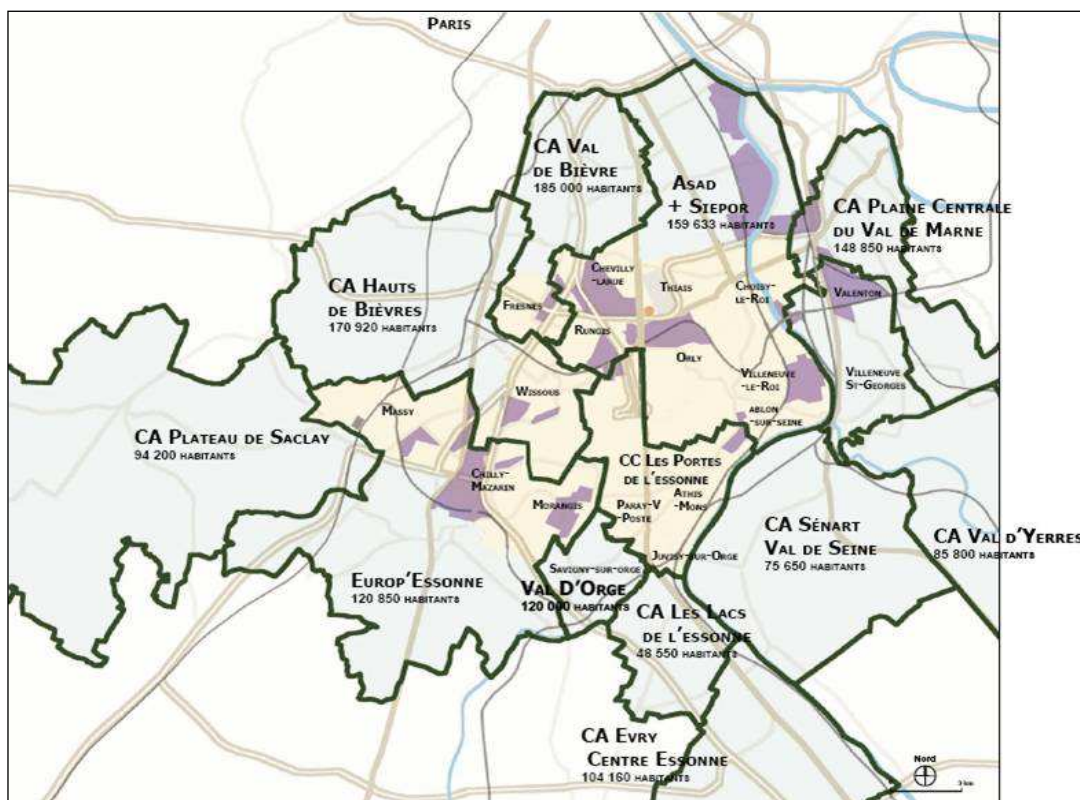


Figure 7 - Les intercommunalités du Pôle d'Orly

⁵¹ « JLC : Il y avait à l'époque une politique très active pour favoriser la mise en place de communauté de communes et d'agglomération. Le CG accordait une prime aux communes qui se mettaient en intercommunalité. À l'époque j'avais travaillé sur une carte de l'Île-de-France, en partant de plusieurs constats (...). Le choix qui est fait dans l'Essonne, c'est de dire, on va favoriser la constitution d'intercommunalités structurées et les plus puissantes possibles. Donc je construis une carte, dans mon esprit pour répondre aux enjeux et grandes problématiques de l'IDF, il doit y avoir maximum quatre ou cinq intercommunalités très puissantes, avec de 300-400 000 habitants, dans la réalité, ça fonctionne pas du tout comme ça, on se retrouve avec des intercommunalités qui font au mieux 150 000 habitants. ».

Il apparaît alors rapidement que les Conseils généraux devront palier à l'absence d'organisations intercommunales fortes.

« AR : Alors si ça avait pas été le département, peut-être que d'autres acteurs s'en serait chargé. Mais bon, la structure intercommunale, encore plus à l'époque, était vraiment faible... complètement embryonnaire dans le 94, pas très avancée dans l'Essonne. Donc hormis les départements, je vois pas quelle autre institution aurait pu faire ce travail. »

« PN : Aujourd'hui ça ne peut continuer que si les deux départements continuent à être acteur et ont cette volonté de faire avancer les choses. S'ils n'avaient pas pris le taureau par les cornes, qu'ils n'avaient pas dit, c'est important pour nous, on y va... les élus locaux ne l'auraient jamais fait. Ca ne se serait jamais fait. Et on serait resté sur un aéroport qui ne comptait pas. »

À travers leur démarche de collaboration, les départements se saisissent ainsi seuls des enjeux territoriaux à l'échelle d'un grand territoire aéroportuaire et engagent plus généralement une réflexion pour promouvoir des territoires de projet à l'échelle des grands territoires de la métropole francilienne (tel que le territoire aéroportuaire) selon leur vision des enjeux métropolitains, auprès de la Région notamment. Ce faisant, ils font preuve d'une capacité d'adaptation qui leur permet de rester dans la course des jeux institutionnels. Si l'on suit Borraz (1999), leur force vient alors de ce qu'ils représentent à la fois une valeur stable dans un système institutionnel incertain et mouvant, tout en étant capable d'innovation et d'adaptation.

Les réflexions autour des périmètres intercommunaux sont une première occasion de changer d'angle d'approche, en passant de la résolution d'un problème économique et environnemental, à celui de la structuration de l'organisation territoriale qui devra porter le territoire. L'inscription à l'échelle régionale, à l'occasion de la révision du SDRIF constitue une seconde étape dans l'élargissement du problème aux enjeux territoriaux régionaux. Les débats sur le SDRIF semblent en effet avoir donné la première orientation explicitement métropolitaine à la démarche.

▪ ***Faire reconnaître le pôle à l'échelle régionale : l'enjeu du SDRIF***

La Région est récemment devenue un acteur central dans l'aménagement du territoire francilien, principal pilote de la révision du SDRIF (depuis la loi du 4 février 1995), en association avec l'Etat (et non plus l'inverse). Elle devient ainsi un partenaire incontournable des collectivités territoriales et situe le département à un niveau intermédiaire intéressant, entre les collectivités locales et la Région. Or, lors des premières rencontres avec la Région, force est de constater que de son côté, pas plus que côté intercommunal, on ne considère l'aéroport comme un centre polarisateur, autour duquel il serait possible de structurer un large territoire. La méconnaissance du territoire aéroportuaire se traduit par son inexistence à l'échelon métropolitain et régional.

Sur les représentations cartographiques de la Région, le Pôle d'Orly n'existe pas. La cartographie du cœur de l'agglomération réalisée par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'IDF est à cet égard parlante (Fouchier, 2007). Celle-ci s'essaie à figurer l'agglomération francilienne du point de vue du SDRIF, le territoire aéroportuaire s'y trouve coupé en deux. Cette cartographie s'appuie sur des critères de densité et morphologiques établissant des seuils que les communes essoniennes du pôle ne dépassent vraisemblablement pas. Elle reproduit ainsi une vision en

couronnes de la métropole, qui l'empêche sans doute de prendre en compte d'autres critères de fonctionnement et en particulier la centralité locale que peut constituer un aéroport et les équipements qui l'entourent. Le cœur de l'agglomération, outre les critères de densité et morphologiques, cherche pourtant également à rendre compte du polycentrisme de l'agglomération⁵², mais Orly n'est pas identifié comme tel.

« AR: Il ne faut pas oublier, qu'à l'époque, le pôle, ce n'était rien dans les documents de la Région. Je me souviens quand on était allés présenter notre plan stratégique à la Région, ils nous ont arrêté en disant : "Attendez là, on ne comprend rien à ce que vous nous dites, de quel pôle vous nous parlez ? Comment ça il y a un pôle sur Orly ?". En gros, la Région considérait Orly comme une zone logistique et le cartographiait comme ça. Ils ne nous parlaient que du pôle d'excellence sur Saclay... Orly, ça n'existait pas. Donc on n'en est plus là aujourd'hui ! Le regard qui était porté par la Région, l'Etat, a complètement changé, la démarche des Assises a complètement inversé la prise de conscience du potentiel qu'il y avait sur ce pôle. »

Le SDRIF est ainsi la première occasion de mobilisation conjointe entre les deux Conseils Généraux. Avant même les premiers travaux et les premières Assises, ils portent le « Pôle d'Orly » auprès de la Région. Un véritable travail de lobbying est entrepris par les élus des départements (rencontres avec la Région au niveau des élus et de la hiérarchie technique).

Les débats organisés dans le cadre des groupes de travail du SDRIF constitueront un événement extérieur accélérateur pour justifier l'urgence de l'union et la légitimité de la démarche. Ils sont l'occasion d'une réflexion de fond sur l'identité territoriale du Pôle d'Orly. Les départements assument ainsi un nouveau rôle dans les problématiques d'aménagement et deviennent un acteur de l'interterritorialité.

*
* *

Entre 2001 et 2003, la réflexion des départements mûrit sur la question aéroportuaire. L'aéroport, constitué en problème, est l'objet au cœur des discussions et les collectivités cherchent les moyens de peser sur son avenir. Le contexte politique interne aux départements favorise leur rapprochement et la rencontre s'organise, initiée par la présence de personnalités intéressées et motrices. Mais c'est surtout le contexte métropolitain, les recompositions institutionnelles et la dynamique de construction du Grand Paris qui poussent les départements à se positionner et à développer leur propre expertise économique et environnementale. Les problématiques d'environnement et d'aménagement (tels que les projets de transport interdépartementaux, avec les projets de TCSP Massy-Orly et le tramway Villejuif-Juvisy) constituent une base intéressante pour cette appropriation.

Les crises environnementale et économique servent finalement d'occasions de réflexion sur leur rôle dans les équilibres métropolitains en recomposition. L'affirmation de l'expertise départementale permet la construction d'un problème et d'un intérêt commun autour de l'aéroport : une longue expérience du Val-de-Marne sur les questions économiques, une expérience essonnienne en matière de problématique environnementale. On sent ainsi poindre la possibilité d'un thème commun, autour du développement durable qui fonde la légitimité d'une action commune et du pilotage par les départements.

⁵² « Loin d'un simple débordement parisien, il a une structure propre, qui s'articule avec le système polycentrique régional et se forme à travers les projets ».

Toutefois, personne ne considère encore véritablement Orly sous un angle territorial. On est encore loin du projet partagé pour le développement durable Pôle d'Orly qui sera l'objectif affiché pour les premières Assises. La construction du regard territorial se fait dans la dialectique entre commandes d'études à des cabinets externes et leur appropriation en interne. Il nous faut donc à présent revenir sur l'émergence de ce regard et de cette intention pour le territoire aéroportuaire.

2. La commande : interprétation d'une intention, premiers pas d'une démarche interdépartementale

Après deux années d'incubation et de maturation, les Assises constituent un premier aboutissement des travaux conduits par les deux départements, elles peuvent à cet égard servir de point d'entrée pour analyser l'intention qui a présidé à leur réalisation. Comment y est-on arrivé ? Définir le projet, cerner sa forme et sa signification, c'est l'interpréter, comme on pourrait le faire d'une œuvre d'art (Baxandall, 1991). Il s'agit de nous en servir comme point d'entrée pour analyser l'intention qui conduit à leur réalisation. Le récit-description que nous en ferons (à partir des traces écrites : notes, comptes-rendus, études et leurs cahiers des charges, synthèses et des discours recueillis) est également une explication-démonstration, car comme le montre Baxandall, on ne décrit jamais un tableau tel qu'il est mais « *le tableau tel qu'on se le représente à travers une description qui n'en donne qu'une interprétation partielle* » (Ibid., p.35).

Si toute œuvre humaine a pour lui une dimension intentionnelle, c'est-à-dire projective, il est nécessaire de distinguer celles qui relèvent d'une d'intention processuelle⁵³, de celles qui constituent un plan à réaliser. Dans le premier cas, il revient à celui qui interprète de « *préserver au moins quelque chose de ce processus* »⁵⁴, alors qu'il suffit dans le second, de retrouver le plan initial et de vérifier qu'il a bien été suivi.

« L'étude d'un tableau en termes d'intention à réaliser (qui revient donc à l'analyse de problèmes d'ordre varié) et le regard rétrospectif à partir de ce qui est « fini » impliquent, à chaque extrême, deux vues en raccourci du flux intentionnel. Mais le fait que nous ayons deux points de vue sur lui donne un certain relief au processus. (...) nous pouvons comparer un avant et un après, l'avant étant en pratique fondé sur les tableaux qui l'ont précédé. (...) la comparaison permet d'inférer que le second constitue

⁵³ De même que pour Baxandall « *le tableau de Picasso apparaît donc comme un épisode particulier dans une suite de positions de problèmes et de recherche de solutions. Dans cette optique, nous attendons pour ainsi dire, ce qui va venir.* » (Ibid., p. 117).

Un tableau inachevé est également intéressant car « *le tableau, ou plutôt le fait que Picasso ait cessé d'y travailler, constitue aussi une sorte de déclarations d'intention après coup : celui qui, pensant en avoir fini avec un travail, décide de l'abandonner fait par là-même une déclaration d'intention rétrospective ou se réclame, rétrospectivement, d'une intention – ou les deux à la fois. Implicitement, il reconnaît que ce travail le satisfait jusqu'à un certain point, ne serait-ce que parce qu'il lui a permis de comprendre qu'il valait mieux l'abandonner pour entreprendre autre chose. Fort de la leçon qu'il a tirée de ce semi-échec, il peut alors envisager certaines améliorations.* » (idem).

⁵⁴ « *Picasso disait qu'un tableau change à chaque coup de pinceau : au cours de l'exécution d'un tableau, chaque coup de pinceau modifie l'effet produit par tous ceux qui l'ont précédé, de sorte qu'à chaque fois qu'il touche à sa toile, le peintre est confronté à une situation nouvelle. Ainsi, l'ajout d'un ton, ou d'une nuance, peut changer tous les rapports de couleur déjà établis et donc l'aspect initial de chaque teinte.* Le tableau est issu d'un « processus de rectifications, de découvertes et de réponses aux situations rencontrées par le peintre quand il pose tous ses pigments. (...) [Il] suppose des milliers de décisions, positives ou négatives, de perceptions et d'anticipations dont nul récit ne saura restituer la complexité. » (Ibid., p.112-113)

en partie, une tentative de réponse à un problème perçu dans le premier ». (*Ibid.*, p.119).

En comparant l'intention de départ (c'est-à-dire les problèmes auxquels les acteurs cherchaient à répondre) au résultat final (quoique ponctuel) que sont les Assises, nous sommes donc conduits à faire le récit de leur construction. Nous essaierons ainsi de rendre compte de l'intention-processus (c'est-à-dire du caractère processuel de l'intention) qu'elles traduisent. L'aéroport peut être considéré, dans notre cas, comme l'objet d'un premier tableau. Le Pôle d'Orly et ses Assises sont l'objet d'un second.

2.1 La constitution de la plateforme aéroportuaire d'Orly en problème politique : définition du mot d'ordre et de la commande

2.1.1 Définition d'un programme d'études : premier élargissement de « l'objet-problème » aéroport à ses impacts

Le contexte de crise, économique et environnementale, pose de fait l'aéroport en problème. Dans un premier temps, la hiérarchie technique est mobilisée : la directrice de l'aménagement (91) et de l'économie (94), les Directeurs Généraux des Services et les Directeurs Généraux Adjointes (DGA). Ceux-ci se rencontrent à trois reprises au premier semestre 2003 et tracent ensemble les contours des premiers objectifs. Dans une note aux affaires juridiques, datée de mai 2003, la directrice de l'aménagement de l'Essonne explique qu'« *il s'avère essentiel pour les deux Départements de mener une réflexion sur le devenir de la plateforme aéroportuaire d'Orly et son environnement visant à mettre en place une stratégie durable, solidaire et partagée en concertation avec tous les acteurs concernés afin de maintenir dans le sud francilien un aéroport d'envergure internationale* ».

Le mot d'ordre est posé : sauver l'aéroport. Les notes essonniennes issues de ces réunions ont pour objet « la plateforme aéroportuaire d'Orly » et présentent dans le corps du texte l'activité aérienne, ses évolutions et leur impact sur l'emploi local. La question centrale est celle de l'avenir de la plateforme, c'est-à-dire de ses emplois et de la taxe professionnelle qu'elle rapporte). Quelles sont les évolutions prévisibles ? Est-il possible d'enrayer le déclin de la plateforme, qui semble être une tendance lourde révélée et aggravée par la crise de 2003 ? À l'issue de ces réunions, la hiérarchie technique élabore un programme d'études sur son devenir, avec en ligne de mire, l'organisation d'une journée d'études réunissant un large public. Les discussions se sont engagées à partir du cahier des charges rédigé en 2001. Lors de leurs réunions les DGA, DGS et Directions constatent à nouveau leurs différences d'approche, mais cette fois, l'accent est mis sur leur complémentarité et les départements cherchent à s'ajuster mutuellement⁵⁵. L'Essonne, consciente de son retard en termes de connaissance de l'aéroport et

⁵⁵ Comme en témoigne cet extrait de note : « Le Val-de-Marne se situe dans une problématique essentiellement économique comme en témoigne la démarche engagée dans le cadre des tremplins économiques. De plus, ayant conduit un diagnostic depuis plus de dix ans sur ce secteur, le Département est aujourd'hui entré dans une phase pré-opérationnelle. (...) L'Essonne est quant à elle confrontée à une logique de développement durable, qui doit, au-delà des questions de développement économique et d'emplois, intégrer la forte sensibilité des populations aux problèmes des nuisances. Aucune réflexion approfondie d'ayant à ce jour été engagée sur la problématique de la plateforme d'Orly. Le Département se situe par ailleurs dans une logique moins opérationnelle se posant encore en termes

de ses dynamiques, sait toutefois déjà autour de quelles problématiques et dans quelle direction elle souhaite orienter ses réflexions.

Les discussions d'engagent à partir de deux grandes études : une étude Benchmarking aéroportuaire, dont l'Essonne souhaite prendre le pilotage, et une étude Aménagement-développement économique, qui serait confiée au Val-de-Marne. Les discussions portent principalement sur l'étude Aménagement. L'Essonne souhaite y intégrer d'une part des réflexions sur l'intégration de la plateforme dans le tissu urbain et prendre en compte les pressions environnementales et souligne d'autre part, la nécessité de réfléchir à un système de gouvernance afin d'améliorer la communication entre l'aéroport et les communes riveraines. Le Val-de-Marne accepte ces réorientations.

Le territoire opère ainsi une première percée notable dans le programme d'études à travers la problématique des déplacements et de l'environnement (pris dans un sens large : nuisances, intégration paysagère) notamment. Le programme se stabilise finalement autour de cinq études, centrées sur l'aéroport, mais interrogeant son impact sur le territoire :

- Une étude benchmarking sur la plateforme et son évolution (pilotage 91) ;
- Une étude fiscale(pilotage 91) ;
- Une étude environnement (pilotage 94) ;
- Une étude emploi, développement économique et aménagement autour de la plateforme (pilotage 94) ;
- Une étude jeu des acteurs (co-pilotage).

Les mots d'ordre et directives issus de ces premières réflexions conjointes sont repris et explicitement formulés pour être présentés aux élus. Ces derniers, en les approuvant, leur donneront le statut de commande officielle.

2.1.2 Élaboration de la commande : débats entre élus

Du côté val-de-marnais, le travail sur le Pôle d'Orly est inscrit dans la continuité des réflexions engagées dans le cadre des Tremplins économiques. Le travail en partenariat est intégré au document Imagine sans débat particulier, sous la forme d'un engagement prévoyant la tenue d'Etats généraux sur l'avenir de l'aéroport organisés conjointement avec le 91.

Du côté essonnien, les élus doivent s'approprier la question, jusqu'alors jamais portée à l'Assemblée (en dehors de la problématique des trajectoires aériennes). La présentation de la directrice de l'aménagement de l'Essonne à la 7^e Commission (cf. Annexe 4, fonctionnement CG) chargée d'examiner le dossier avant son passage en Assemblée départementale⁵⁶, constitue le premier effort de dénomination du dossier, de formulation officielle des objectifs poursuivis et de définition des enjeux. Un objectif synthétique ainsi qu'un *modus operandi* sont formulés,

d'identification de la stratégie à promouvoir » (note du 28 avril 2003 en vue de la préparation de la réunion des DGA et DGS).

⁵⁶ L'Assemblée départementale le validera lors de sa séance du 17 juin 2003, en vue de l'organisation « d'Assises sur le devenir de la plateforme aéroportuaire d'Orly » (également appelées « Journée d'étude » dans les notes qui circulent à cette époque.

qui constituent une première évolution par rapport aux premières notes de l'année. L'objectif annoncé est la recherche de « *stratégies de développement durable pour le territoire d'Orly* ».

Deux volets d'action sont mis en avant : « *disposer d'une expertise sur la plateforme aéroportuaire* » et « *fédérer les acteurs*. L'objectif de développement durable et le territoire occupent une place centrale mais traduisent sans doute davantage la vision essonnienne du dossier, qu'une vision réellement partagée avec le Val-de-Marne. Notons toutefois que les impacts territoriaux de l'évolution de la plateforme sont pensés, du côté essonnien, en lien avec les territoires du Plateau de Saclay et d'Evry-Centre-Esson. Il n'est pas encore question de penser autour d'Orly un territoire stratégique à part entière.

L'objectif est ensuite développé de façon intéressante : « *définir de premiers axes stratégiques partagés pour un développement solidaire et durable de la plateforme et de son territoire d'accueil en vue de conforter le rang d'aéroport international d'Orly et maintenir un pôle économique attractif fort dans le Sud francilien, tout en prenant en compte les exigences environnementales locales, et favorisant une bonne insertion territoriale de la plateforme* ». Cette mise en mots constitue une des premières expressions du leitmotiv qui sera repris sans discontinuer les années suivantes, ce presque sans variations.

Les élus présents en séance font preuve d'un intérêt affirmé pour le dossier, comme en témoignent les débats relatés par le relevé de notes officiel de la séance. À l'issue de la présentation, la 7^e commission s'inquiète du poids *a priori* dominant du Val-de-Marne, qui pilote les deux principales études, et cherche à garantir que les préoccupations et intérêts essonnien seront bien représentés. L'un d'eux considère ainsi « *qu'il faut s'approprier le territoire et revoir les études confiées au Val-de-Marne. L'impact de certaines est trop important pour que l'Essonne s'en dessaisisse. [Il] insiste sur la symbolique que revêt le choix de la répartition des études et sur la nécessité d'être vigilant quant à la composition du comité de pilotage, dont les modalités de fonctionnement doivent être clairement définies.* ». Un autre reprend : « *Le débat sur ces questions aura un contenu politique fort. Il faut affirmer l'égalité des deux départements sur cette plateforme au niveau des outils de pilotage.* ».

Les élus demandent donc à renforcer l'engagement de l'Essonne, affirmant leur présence et leur portage. L'expertise est perçue comme stratégique et doit être contrôlée dans son contenu comme dans son processus de réalisation. Un mot d'ordre et des directives politiques sont définis, qui peuvent servir de base pour une prise en charge par les techniciens. Les services ont carte blanche pour réaliser les études, dont l'objet se limite à quelques lignes. Au moment de la formulation de la commande par le politique - que nous situons à la commission de juin 2003, seule trace écrite officielle dont nous disposons -, le calendrier prévisionnel envisageait la tenue des Assises en novembre de la même année.

Deux ans s'écoulaient finalement avant que ne se tiennent les premières Assises, en octobre 2005. Deux ans pendant lesquels le programme des Assises, qui reprend globalement celui prévu en 2003, prend une certaine ampleur. Dans leurs notes du premier semestre 2003, les directions et directeurs généraux font part aux élus de leur inquiétude concernant la compatibilité du calendrier électoral avec la tenue d'une journée d'études sur un thème aussi brûlant que celui

de l'avenir de l'aéroport⁵⁷. Les élections du second semestre 2003 ont donc probablement poussé à la reporter (même si aucune trace écrite ne vient le confirmer). Suite à ce premier report, aucune nouvelle date n'est fixée.

Les services n'ont par ailleurs pas encore été réellement impliqués et n'ont pas la matière nécessaire à l'organisation de la journée d'études. En passant entre les mains des techniciens, le dossier subit une importante transformation, évoluant jusqu'à devenir un véritable projet. Il nous faut donc à présent analyser cette seconde étape de transformation, centrale dans la formation de l'intention qui conduit aux Assises.

2.2 Les utopistes technocrates : le rôle des techniciens dans la transformation de l'intention en projet

Le travail réalisé par les services à cette époque est un important effort d'appropriation du mot d'ordre politique : ils s'emparent et développent les directives bien plus qu'ils ne les mettent en œuvre. Celles-ci sont en effet suffisamment larges et floues : il s'agit d'organiser la réalisation des études préalables en vue de la tenue d'une journée d'études. Les techniciens avancent à leur rythme et poursuivent finalement leurs réflexions et leurs échanges, quand bien même le politique reste dans un premier temps silencieux et ne met aucune pression à la tenue des Assises. En termes de contenu, seuls les grands objectifs des études sont donnés, tout le contenu des cahiers des charges reste à élaborer. Concernant la méthode de travail, celle-ci se limite à une unique consigne : travailler avec le département voisin.

Les entretiens réalisés avec la direction adjointe à l'aménagement de l'Essonne et la chargée de mission assignée au projet, nous ont permis de dégager deux étapes dans la prise en charge et la transformation par le technique du dossier :

- Dans un premier temps, le projet leur semble technique et confidentiel, centré sur le lancement des études (2004) et la production de l'expertise proprement dite. La construction du regard territorial est ainsi d'abord le fait des techniciens ;
- Dans un second temps, l'arrivée d'une nouvelle directrice à l'aménagement en Essonne marque le point de départ d'une nouvelle étape pour le projet, qui fait l'objet d'un important effort de mobilisation du politique et des acteurs locaux (2005) (cf. section 3.).

Au fil de la réalisation du programme d'études, on observe une reformulation progressive des termes du compromis qui fonde la collaboration entre les deux départements. Cette reformulation se fait en deux temps et place peu à peu au centre de l'attention des éléments positifs sur lesquels peut s'ancrer une dynamique de projet :

- On note tout d'abord une évolution liée à la prise de conscience du potentiel de développement et de transformation de l'activité de l'aéroport ;
- Puis l'affirmation d'un point de vue de plus en plus territorial, associé aux études sur les thématiques de l'aménagement et de l'environnement en particulier.

⁵⁷ L'article 52-1 du Code électoral interdit que des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité soient organisées sur les territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Contraintes qui s'appliquent du 1^{er} septembre au 1^{er} décembre 2003 pour les élections cantonales concernées.

Mais arrêtons-nous tout d'abord sur la constitution d'une équipe de projet et de son engagement singulier au service du projet.

2.2.1 Constitution d'une équipe projet

▪ *Engagement et motivation des techniciens*

Une équipe – le groupe projet - se met rapidement en place, qui va conduire aux premières Assises. Le pilotage du dossier est confié à la Direction de l'Aménagement du côté essonnien et à la Direction de l'Economie dans le Val-de-Marne ; la Direction de l'Aménagement val-de-marnaise est toutefois systématiquement associée (en particulier à travers la personne d'Agnès Bonhomme, impliquée depuis le départ dans la démarche, en tant que chargée de projet puis chef de service).

Du côté essonnien, la directrice adjointe de l'aménagement le prend en main, avec l'aide d'une chargée de mission à temps plein. Elle est sans aucun doute la personne la plus intéressée par le dossier, du fait de son passé professionnel (cf. section 1), elle connaît le territoire et possède déjà un réseau personnel. Elle perçoit par ailleurs chez sa chargée de mission, une sensibilité et une motivation à travailler sur un dossier hors norme, qui nécessite de collaborer avec un autre département et d'agir en transversalité en interne. La directrice de l'aménagement leur laisse une marge de manœuvre importante, le dossier n'étant pas considéré comme stratégique pour la direction. L'engagement et la motivation des techniciens apparaissent alors comme une composante essentielle de la transformation de la commande et du problème en projet. Côté Val-de-Marne, la motivation est tout aussi remarquable, tant au sein de la direction de l'économie que de l'aménagement.

Récits autour de l'engagement de l'équipe projet

« H. Planque : On a monté un groupe de travail pour le suivi des études, avec les deux directions, de l'économie au Val-de-Marne et de l'aménagement côté 91, et la mission économique, les transports et déplacements, l'environnement, et les cabinets des présidents. Donc on se voyait régulièrement, on leur faisait des propositions, c'était un petit collectif. Le Cabinet n'a pas été présent tout de suite, mais Pascal Noury est arrivé, et ça l'a intéressé. Les déplacements étaient moins convaincus, mais l'environnement et l'économie était bien présents, intéressés. Ça roulait bien, ça avançait. On échangeait vraiment, il y avait une connaissance approfondie du territoire.

Au niveau de l'équipe, il y avait Amandine Bonneau, elle était pleine de bonne volonté, elle avait envie de faire plein de choses, on travaillait à deux. Parce qu'à ce moment là à la DAD, on travaillait sur des projets de territoire, il y avait CESO, Saclay et le Sud. Je travaillais avec les chefs de projets de ces territoires et avec Amandine sur Orly. Le pôle d'Orly n'était pas considéré comme un projet de territoire.

La collaboration avec le Val-de-Marne s'est très bien passée, on était sur la même démarche, on était sur la même longueur d'onde pour les bureaux d'études... humainement, ça s'est très bien passé. La commande n'était pas tellement claire : je devais lancer l'étude en partenariat avec le Val-de-Marne... Mais ils étaient sur la même longueur d'onde, on a pu complètement travailler ensemble. On avait la même exigence sur le projet technique, après, les élus le portaient ou pas. De leur côté, les élus le portaient beaucoup plus, mais ils avaient des difficultés aussi, ils devaient manœuvrer avec les élus qui étaient pour ou contre, ils devaient gérer ça, ils avaient une situation de blocage. Nous on n'avait pas d'élus qui portaient vraiment, on était tranquilles. »

« A. Bonneau : Ce que j'ai trouvé vraiment passionnant, c'était que ce soit une démarche lancée par deux départements. D'ailleurs, j'ai plus de souvenirs avec mes collègues du Val-de-Marne qu'avec ceux de l'Essonne, et on croyait vraiment qu'on allait faire évoluer les choses. »

« I. Lepercq : Ca a été une démarche hyper passionnante. Quand je suis partie de la direction de l'éco, ça a été dur de quitter cette démarche. Agnès c'était pareil, quand je lui ai dit : "viens à Chevilly", elle m'a dit : "oui, mais les Assises, c'est pas fini...". On a rencontré plein de monde, on travaillait avec un autre département, sur des problématiques très vastes, avec plein d'acteurs, et l'objectif c'était de concilier tout ça... ».

▪ *L'appropriation de la commande par le technique*

Commentant cette période, P. Noury, ancien conseiller technique du Président Berson nous dit :

« PN : Ca a reposé beaucoup sur les services. On avait vraiment des services qui ont voulu que ça aboutisse. Y'avait du monde qui avait envie que ça marche. D'abord c'était épanouissant de se retrouver à deux départements. Même si des fois c'est compliqué, parce qu'on a des politiques qui bloquent... on avait l'impression que l'un ou l'autre ne voulait plus avancer. Et puis à un moment, boom, ça dégage. Je crois que l'intérêt qu'y ont trouvé les agents des départements a beaucoup aidé. Parce qu'ils avaient le sentiment de participer à une aventure qui comptait. C'est pas tous les jours qu'on travaille avec ses collègues du département d'à côté ! Ca joue. Ils ont assuré, même quand les élus faiblissaient un peu... la pérennité du truc. La constance du travail, parce qu'il y a toujours eu des réunions. Les services ont été essentiels.

LL : Ce n'est pas le rôle de l'administration, tout simplement ?

PN : C'est le rôle de l'administration, certes, mais y'a plus ou moins d'enthousiasme... Là, même quand les élus faiblissaient, les services continuaient. »

En 2004, pour la chargée de mission et la directrice adjointe en charge du dossier Pôle d'Orly, celui-ci se résume au pilotage d'un ensemble d'études. L'engagement politique et le caractère stratégique du dossier ne sont en effet pas affirmés. La directrice adjointe ressent un décalage entre les deux départements dans l'engagement des élus, qui dure jusqu'à la fin de la première étude en commun avec le Val-de-Marne, l'étude de benchmarking aéroportuaire.

« HP : Quand je suis arrivée, la directrice de l'époque m'a dit : "alors voilà, il y a ce projet, il faut qu'on lance une étude". Alors cette étude-là, elle était intégrée dans l'agenda 21, en liaison avec le Val-de-Marne. Donc j'ai lancé cette étude. C'était aussi lié techniquement aux riverains, au bruit, au développement économique. Il y a eu une bonne année où on a travaillé sur l'étude benchmarking : choix du bureau d'étude, lancement du marché etc., ça a pris pratiquement un an. Et puis on est passé à la phase d'après, où on a lancé d'autres études. Les élus étaient là, attention, il y a les élections [de 2003], du coup, pendant un moment, il s'est pas passé grand-chose... Le rééquilibrage d'intérêt avec le Val-de-Marne est venu au bout d'un an quand on a vu que le Val-de-Marne était beaucoup plus avancé que nous, c'était juste avant les élections, [les élus] ne voulaient pas le faire avant les cantonales. Et puis là ils se sont dits, effectivement, il y a un intérêt à avoir un aéroport comme ça...

Mais c'était pas ma mission d'aller convaincre les élus, moi ma mission c'était de faire le projet. J'ai trouvé ça très intéressant de faire le projet côté administration, et ensuite, donner un paquet cadeau aux élus, ils en faisaient ce qu'ils voulaient. C'est pas accessible les élus, faut passer par le cabinet, faut magouiller... Mais c'est Muriel Comte qui avait le contact direct avec les élus, il y a peut-être des choses que j'ai pas vraiment décrypté dans l'histoire. »

Le sentiment semble partagé par les techniciens val-de-marnais.

« A.Bonhomme : La gêne venait plus de l'impression négative qui pouvait venir de l'extérieur (...) Et le fait qu'on ne reconnaisse pas le côté innovant et exemplaire.

LL : On ?

AB : Bah je sais pas, par exemple (...) les élus, je sais pas quelle image ils ont de cette démarche. Le manque de portage au niveau administration hautement placée, on avait vraiment l'impression d'être pris pour des utopistes... des utopistes technocrates ! ».

Si les élus soutiennent sur le principe, ils ne s'expriment pas, ni ne demandent de réunions pour faire le point sur l'avancement du dossier. D'après les discours des politiques et du DGA essonnien de l'époque, l'implication politique était pourtant présente, mais sans doute limitée à la direction, peu impliquée dans le dossier. Ceci accroît probablement le ressenti de directrice adjointe de l'Essonne d'un dossier essentiellement technique. Le DGA de l'Essonne semble malgré tout avoir assuré le lien, puisqu'il est présent depuis les négociations de 2003 et assure ensuite le suivi technique des études, en assistant aux différents comités techniques. Mais les premières réunions entre techniques et politiques n'auront lieu qu'au dernier trimestre 2004. Entre temps, l'ensemble des études est lancé par les techniciens. Ceux-ci font preuve d'un investissement qu'ils nourrissent seuls et d'une autonomie dans la gestion du dossier.

Début 2004, alors que l'Essonne lance la première étude benchmarking, l'équipe projet reprend la rédaction des cahiers des charges (CDC) des autres études, ainsi que l'organisation de leur suivi⁵⁸. Ceux-ci font en effet l'objet de discussions et négociations, et constituent le cœur de l'activité de l'équipe projet (ils ne sont finalisés qu'au second semestre 2004) afin d'intégrer les préoccupations essonniennes, environnementales et territoriales. Les marchés d'étude sont lancés en octobre et les travaux démarrent en fin d'année.

2.2.2 L'étude « Benchmarking aéroportuaire » et l'arrivée du BIPE : prise de conscience de l'aéroport comme ressource pour le territoire

L'étude Benchmarking, considérée comme la plus urgente, est lancée la première en janvier 2004. Le BIPE, seul à répondre à l'appel d'offre, est retenu. Il est donc le premier bureau d'étude à participer à la construction du projet et joue un rôle central dans sa première année. Le temps de sa réalisation et de sa synthèse est un temps de maturation côté technique. L'étude est l'occasion de la découverte pour l'Essonne de la plateforme et de ses enjeux en lien avec le territoire⁵⁹.

⁵⁸Une première étude sur la fiscalité est également réalisée en interne, en Essonne, dès 2003. Elle correspond à l'inquiétude première des élus, qui cherchent à évaluer les retombées fiscales de la plateforme et leur diminution depuis 1998 et la crise de l'année en cours.

⁵⁹ Extrait du relevé de conclusion de la réunion du 16/09/04 :

« Cette étude a pour objet de déterminer, au regard des caractéristiques de la plate forme actuelle, du contexte du transport aérien et des stratégies mises en œuvre dans des aéroports européens semblables à Orly, la stratégie de développement qu'il est possible de mettre en œuvre pour un développement maîtrisé de la plate forme aéroportuaire.

Le Conseil général de l'Essonne est le maître d'ouvrage et un comité technique composé des services des Départements de l'Essonne (DAD et MDER) et du Val de Marne, ainsi que des représentants des l'agence de développement économique du Val de Marne et de l'Agence pour l'Economie en Essonne assure le suivi et la coordination des réflexions et des orientations de l'étude.

Phase 1: caractéristiques et fonctionnement d'Orly ; état des lieux et perspectives d'évolution

L'étude permet en effet aux départements de prendre connaissance du milieu aérien et de ses stratégies, en même temps que des dynamiques de l'aéroport et de son évolution. Si la plateforme est en perte de vitesse, c'est le fait non d'une désaffectation de l'ensemble des compagnies aériennes, mais de politiques conduites par l'Etat et la principale compagnie qui y opère (Air France). Celle-ci ne souhaite pas transférer les liaisons OSP (obligation de service public) et tente d'influer pour qu'aucune autre compagnie ne vienne y implanter son hub avec notamment le projet de limitation de l'exploitation de l'aéroport à 5000 km.

« JLC : Le BIPE, c'est eux qui nous ont ouvert les yeux, nous ont dit voilà ce que vous êtes en droit d'obtenir, voilà ce que vous n'obtiendrez jamais. Ils ont bien travaillé, parce qu'en plus ils ont travaillé à la fois avec ADP, et ils sont allés dans les ministères, et on a su quelle était la position de l'Etat. Et à partir du moment où on a une culture du transport aérien et on sait dans quel jeu ADP, Air France et l'Etat sont engagés, on voit que tout le dispositif qui a été mis en place visait à faire d'Air France un champion mondial. Quand on sait ça, on comprend que, et le ministère des transports, et ADP, et Air France ont tout fait pour entraver toute concurrence. Quand on sait, bah, c'est de fait, c'est l'intérêt national qui prime, et on comprend qu'Orly n'aura pas de vocation transcontinentale. »

L'étude est également l'occasion d'une prise de conscience inattendue, pour le technique comme pour le politique, du potentiel de développement de l'aéroport. Les analyses du bureau d'étude concernant les tendances de développement à l'œuvre autorisent à garder espoir quant à l'avenir de la plateforme. Des marges de manœuvres existent pour le développement du trafic et du nombre de passagers malgré la limitation du nombre de créneaux et le couvre-feu. Le regard sur l'aéroport évolue donc positivement : l'aéroport-problème n'est pas sans solutions.

En termes de trafic d'une part, le développement des compagnies à bas coût, qui apprécient l'aéroport, est un important vecteur d'euphorisation de l'offre. Ce développement sera favorisé par l'abandon de certains créneaux d'obligation de service public (OSP) accompagnant le développement du réseau TGV notamment, des liaisons transatlantiques ne sont, enfin, pas inenvisageables et font l'objet de projets⁶⁰. Le bureau d'étude présente, d'autre part, d'importantes marges d'amélioration possibles pour ce qui concerne l'impact économique de l'aéroport sur le territoire. L'offre de liaisons n'étant pas adaptée aux besoins des entreprises, son évolution pourrait lui permettre d'être un facteur d'attractivité plus important pour le territoire. Une amélioration du réseau d'infrastructures terrestres devrait également permettre d'augmenter son rôle de générateur d'activités indirectes et induites. L'ensemble de ces dynamiques s'inscrit dans un contexte de développement du trafic aérien favorable, susceptible de les soutenir : restructuration du trafic engendré par la déréglementation à l'échelle européenne et mondiale, dynamisme de la filière loisir...

L'étude fait finalement émerger quatre axes possibles d'intervention prioritaires :

Phase 2 : La deuxième phase, analyse des grandes tendances du transport aérien et benchmark basé sur la notion d'Airport City, incluant une analyse des conventions passées entre les collectivités locales et les gestionnaires d'aéroport, est en cours d'achèvement.

Phase 3 : Quelle(s) stratégie(s) possible(s) pour la plateforme aéroportuaire d'Orly ? »

⁶⁰La compagnie Corsair ouvrira la première liaison vers New York. Orly compte aujourd'hui plusieurs destinations transcontinentales.

- Axe 1 : Structurer et animer un système de gouvernance locale (la gouvernance est pensée ici au niveau aéroportuaire : il s'agit d'une gouvernance destinée à peser sur l'avenir de la plateforme) ;
- Axe 2 : S'assurer que le développement de la plateforme est maîtrisé (nuisances environnementales en particulier) ;
- Axe 3 : Peser sur le choix de l'offre aérienne de la plateforme d'Orly ;
- Axe 4 : Renforcer l'attractivité globale du pôle d'Orly (développement d'une offre immobilière et de transports de qualité).

À partir du mot d'ordre formulé par les élus et la hiérarchie technique, l'administration dessine ainsi les contours d'un premier objectif commun sensiblement différent de celui énoncé par les élus. Si l'aéroport vu comme un problème a motivé la mise en commun des ressources (budgétaires pour la conduite des études et humaines pour leur suivi), c'est l'aéroport et son potentiel qui sont mis en avant par l'administration pour justifier de poursuivre les travaux et conduire une réflexion mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire. L'objectif est à présent de modifier le regard porté sur l'aéroport et obtenir l'oreille des grands acteurs économiques.

Le compromis qui se construit entre l'Essonne et le Val-de-Marne, partant du mot d'ordre issu de la crise économique, « sauver l'aéroport », connaît donc une première reformulation. L'engagement des élus essonniers et de la hiérarchie technique avait conduit à une formule équilibrant enjeux économiques et environnementaux. Après l'étude du BIPE, l'idée d'un aéroport durable, adossée à une vision positive du potentiel de l'aéroport, propose une nouvelle synthèse plus construite de ces enjeux. L'administration relaie cette vision à travers la définition des cahiers des charges des autres études.

2.2.3 Les études aménagement, développement économique et environnement : reformulation territoriale du compromis

Le compromis entre Essonne et Val-de-Marne connaît une seconde reformulation, liée à la multiplication des thématiques associées au dossier « Orly ». Les services font émerger des problématiques variées et en même temps qu'ils font mûrir la démarche, ils l'orientent vers une approche territorialisée de l'aéroport et de ses enjeux, et dessinent ce faisant les contours d'un « projet global ».

▪ ***L'étude Aménagement et développement économique***

L'analyse des comptes-rendus des comités techniques du premier semestre 2004, montre un élargissement progressif du champ de l'étude sur l'économie et l'aménagement. Le cahier des charges de l'étude s'étend pour comprendre plusieurs volets : déplacements, environnement, foncier et socio-économique⁶¹. Peu à peu, elle est redéfinie en plusieurs études.

⁶¹ Extrait de du compte-rendu du comité technique du 5 mai 2004 :

« Un groupe de travail interne aux deux départements travaille à la préparation de l'étude aménagement et stratégie qui devrait être pilotée par le Conseil général du Val de Marne.

Le volet déplacements s'affirme rapidement et est confié en interne, aux directions des déplacements, qui suivent ainsi de près l'avancée du dossier (étant associées quasi systématiquement au comité technique). Il constitue pour l'Essonne un enjeu particulier, de nombreux projets touchant à la desserte des zones d'activités du secteur de Massy et d'Evry passant par la plateforme : TCSP Massy-Orly, tramway Villejuif-Juvisy. La qualité de la circulation locale est également liée à l'amélioration du contournement de l'aéroport, qui n'est pas entièrement réalisé. Le volet déplacement motive ainsi l'élargissement du périmètre de l'étude, pour intégrer les zones d'activités de Massy-Saclay, celles situées le long de la RN7 en direction d'Evry.

La partie socio-économique prenant de l'importance, l'étude socio-économie et foncier est redévisée en deux : une étude immobilier-foncier (qui sera confiée à Audi/SCURE) et une étude socio-économique (confiée à Algoé). L'étude socio-économique est donc centrée sur l'analyse de la structure de l'emploi sur et autour de la plateforme (son évolution par qualifications, par types d'activités, par fonctions) et sur l'identification de la part des emplois occupés par des essonnien(ne)s. Celle-ci révèle notamment l'importance de la plateforme comme pôle d'emploi pour l'Essonne : 40% des emplois étant occupés par des essonnien(ne)s.

L'étude sur les disponibilités foncières sera confiée à SCURE. La consultation a pour objet le recensement et l'analyse des capacités d'aménagement et de développement permettant l'implantation d'activités économiques aux abords du pôle aéroportuaire d'Orly sur le département de l'Essonne (communes d'Athis Mons, Paray Vieille Poste, Wissous, Morangis et Chilly Marazin et Massy dans sa partie comprise entre la RN 188 et l'A10). Un diagnostic immobilier est également lancé, conduit par AUDI/OGE, sur six communes de l'Essonne (Athis-Mons, Paray-Vieille-Poste, Morangis, Massy, Wissous, Chilly-Mazarin), huit communes du Val de Marne (Ablon sur Seine, Chevilly Larue, Choisy le Roi, Fresnes, Orly, Rungis, Thiais, Villeneuve le Roi) et la plateforme Aéroportuaire d'Orly (PAO) elle-même. L'objectif est d'établir les impacts de la proximité d'Orly sur les dynamiques immobilières (habitat et activités économiques) et les potentialités foncières du pôle et d'identifier les zones à enjeux en matière d'habitat et d'activités économiques du pôle.

Visant à définir les conditions nécessaires pour conforter et développer le potentiel du pôle économique d'Orly-Rungis; à élargir sur des problématiques et des territoires plus large, cette étude comportera un important volet environnement et se nourrira des conclusions de l'étude Benchmarking.

Cette étude s'appuiera notamment sur les enjeux issus de l'étude du BIPE et pourrait aboutir à l'identification d'un site stratégique Orly qui englobe toute la zone comprise entre A10, A6 et RN 20, s'appuyant sur un véritable pôle aéroportuaire européen, et à préciser les conditions de son développement.

Elle devra prouver que les performances environnementales de la plateforme, ne sont pas aujourd'hui à la hauteur de l'énorme contrainte qui lui a été imposé en termes de limitation de trafic, contraignant de manière très sensible son développement.

Il lui faudra par ailleurs, caractériser plus finement l'emploi sur le secteur son évolution par qualifications, son évolution par types d'activités et par fonctions, la part des emplois occupés par des essonnien(ne)s, et enfin établir un diagnostic dynamique des enjeux immobiliers et fonciers du secteur d'étude. »

▪ **L'étude environnement**

L'étude environnement est au départ prévue pour être réalisée en interne par le Val-de-Marne. Le Conseil général du Val-de-Marne a en effet lancé un vaste programme d'études environnementales prenant en compte le bruit (le département du Val de Marne mène actuellement une étude pour proposer une cartographie sonore, à partir de toutes les sources de bruits), la pollution atmosphérique autour de la plateforme, l'insertion paysagère du site, les risques industriels.

Ces études seront toutefois complétées, dans une seconde phase, par des études externes, qui seront lancées début 2005, et permettront notamment à l'Essonne de s'impliquer plus directement dans le pilotage du volet environnemental :

- **Étude sur le bruit** : Le CIDB a été retenu pour réaliser cette étude, qui consiste en la réalisation de synthèses et d'interviews reprenant les conclusions des études existantes. Le bureau d'études doit également mettre en évidence les thèmes non traités. Les Départements prennent leurs premiers contacts avec Bruitparif, qui sera missionné par la région pour travailler sur la problématique du bruit autour d'Orly, mais l'organisme, créé en 2004, n'est pas encore opérationnel. Les départements s'efforcent toutefois de l'associer en amont aux études qui seront menées sur ce thème.
- **Étude sur la pollution atmosphérique** : Airparif est chargé de réaliser la synthèse des études déjà réalisées avec mise en perspective à 10 ans de l'état de la pollution atmosphérique sur la plateforme. L'observatoire a en effet conduit en 2003 et 2004 des campagnes de mesure autour de la plateforme et une étude visant à identifier les différentes sources de pollution autour de la plateforme.
- **Étude sur les déchets** : Les premiers échanges avec ADP ont fait apparaître cette problématique, que l'aéroport traite en interne. Il s'agit dès lors d'organiser la collaboration avec eux pour rendre possible un transfert des données sur ce sujet. Le périmètre de l'étude est restreint à la plateforme et aux seuls déchets qu'elle produit.
- **Étude sur les indicateurs environnementaux** : Le Conseil général de l'Essonne souhaitant participer directement à l'expertise environnementale, pense d'abord partager la maîtrise d'ouvrage de l'étude. Il décide finalement, suivant une idée impulsée par T. Mandon, de piloter une seconde étude, et propose de travailler sur les indicateurs environnementaux qui doivent mesurer la capacité de l'aéroport à maîtriser l'impact de son développement (à l'époque, on espère notamment pouvoir montrer qu'il est possible de diminuer les nuisances en augmentant le nombre de passagers). Ceux-ci sont apparus problématiques lors des rencontres avec les associations, l'objectif est donc d'en trouver d'autres, plus pertinents et acceptables par les différents partenaires. L'Essonne s'insère ainsi plus fortement dans la dimension environnementale, comme le souhaitaient à l'origine les élus.

*

* *

Les liens distendus entre techniciens et politiques, caractéristiques de cette période (2004) marquent durablement les agents. Mais si ces deniers perçoivent peu d'appétence du côté des élus, ils semblent finalement peu perturbés par la dynamique phasique du politique et, découvrant les enjeux du dossier, se passionnent pour lui. Le Pôle d'Orly est tout d'abord une intention partagée, énoncée par le politique en forme d'incitation, puis reprise, appropriée et transformée par la sphère technique (Alter, 2002, 2010), qui la met en œuvre avec une importante marge de manœuvre, à travers le portage des diverses études.

À l'issue de cette première étape, les départements semblent ainsi s'engager sur la voie d'une action qui s'écarte des codes habituels de l'action publique. Par ailleurs, l'action interdépartementale, sans précédent et faisant preuve d'une certaine audace, teste son fonctionnement. Les études sont partagées, co-définies et co-suivies ; elles conduisent à une appropriation conjointe du territoire (même si chaque département conserve en toile de fond, son approche singulière) et permettent de réorienter le regard porté sur ce dernier.

On peut identifier plusieurs composantes de cette action publique administrative renouvelée. La présence d'une volonté politique, au départ, semble fondamentale. Bien que l'initiative politique ne surgisse pas *ex nihilo* (nous avons montré notamment le terreau sur lequel elle se développe et les occasions qui conduisent au rapprochement), elle fonde la légitimité du travail qui se déploie ensuite. La présence des « utopistes technocrates » qui s'approprient le dossier et opèrent une véritable transformation pour en faire un vrai projet, constituent une seconde composante centrale de l'innovation. Dans cette première phase du projet, le rôle de l'administration et de ses services techniques apparaît clairement, qui portent le dossier et en font un sujet politique dont les enjeux dépassent maintenant l'avenir de la plateforme pour s'ouvrir à ceux du territoire. Ce sont eux qui ont initié un nouveau regard sur le territoire aéroportuaire d'une part et concrétisé la collaboration entre les deux institutions d'autre part. L'intention, processuelle, articule de façon originale la volonté politique et son appropriation par le technique, qui la développe plus qu'il ne la met en œuvre.

La constitution d'un réseau de personnes engagées, au sein de l'institution, est ainsi la dernière composante de l'innovation identifiable à cette étape. Dans ce processus, la présence de personnalités préalablement sensibilisées aux problématiques du dossier, qui entretiennent une histoire personnelle avec le territoire, est en effet essentielle. Ces personnes permettent de donner une épaisseur au dossier et jouent le rôle de passeur, verticalement, entre politiques et techniques, et horizontalement, entre collègues et entre services. Favorisée par un contexte qui le valorise (redéfinition des enjeux, reconfigurations institutionnelles, nouveau gouvernement...), leur constitution en réseau est la base d'une reconfiguration du jeu d'acteurs autour de nouveaux axes de partage et représente la première étape vers une mobilisation territoriale élargie.

3. Vers une démarche-projet

Dès 2003, la commande politique était dessinée, les élus et leurs conseillers ont formulé l'intention de départ, leur mot d'ordre et les directives qui l'accompagnent, mais leur mise en œuvre reste incertaine. En 2005, après une période de silence du politique de près d'un an suite à l'annulation des premières Assises fin 2003, les élus reprennent les rennes du dossier lorsque le premier programme d'études arrive à son terme. L'organisation de la journée d'études, rebaptisée Assises, est en effet imminente, portée par les techniciens.

À travers la conduite du programme d'études, ceux-ci ont fait profondément évolué l'intention initiale : l'aéroport d'objet-problème est devenu la centralité d'un territoire au fort potentiel de développement. C'est autour d'un compromis redéfini que le programme des Assises se construit : le développement économique n'est plus considéré comme incompatible avec le respect de l'environnement et doit pouvoir se faire au service du territoire.

La mobilisation des acteurs peut alors prendre un autre sens. Les conditions paraissent réunies pour que d'une démarche interdépartementale, centrée sur la collaboration pour la conduite d'études, le dossier Pôle d'Orly se transforme en projet. L'objectif de l'organisation des Assises est donc relancé, mais il faut au préalable remettre les élus à niveau, le dossier ayant mûri entre les mains des techniciens. La reprise en charge par le politique est favorisée par le changement de direction à l'Aménagement dans l'Essonne.

3.1 Affirmation du Pôle d'Orly comme dossier stratégique

▪ *Impulsion donnée par une nouvelle directrice dans l'Essonne et la constitution d'un groupe de pilotage*

L'arrivée d'une nouvelle directrice à l'aménagement dans l'Essonne (C. Saloff-Coste), en janvier 2005, confirme l'implication du département, qui joue à présent à égalité avec le Val-de-Marne, et marque le début d'une nouvelle étape pour la démarche.

« HP : Carine Saloff-Coste est arrivée en janvier 2005. Elle s'est beaucoup impliquée dans le dossier. L'arrivée de Carine a été déterminante, elle avait un contact direct avec l' élu : c'est Mandon qui l'avait fait venir au CG sur ce poste si je me souviens bien ; et elle avait envie de porter des projets ambitieux. Elle a tout de suite vu l'intérêt, elle a poussé aux Assises. Elle était beaucoup plus portée développement économique, et elle a travaillé avec l' élu chargé du développement économique, Thierry Mandon, ça a boosté le projet. C'est devenu un projet stratégique. Il s'est vraiment mis dedans à ce moment là ».

Le Pôle d'Orly prend sa place au sein de la direction et, fait notable, devient un projet de territoire au même titre que celui du Plateau de Saclay et d'Evry Centre-Essonne Seine-Orge. La directrice travaille en lien direct avec les chefs de projet et chargés de mission, ainsi qu'avec l' élu responsable du dossier, dont elle partage l'intérêt pour les problématiques de développement économique. Tous deux sont convaincus de l'enjeu de ce territoire pour le développement de l'Essonne comme du Sud francilien et en seront les principaux promoteurs auprès de leur hiérarchie en interne.

Peu à peu, une proximité se construit entre le politique, le cabinet et les techniciens côté Essonne, qui donne une nouvelle impulsion au dossier. En parallèle avec la conduite des études,

les services commencent en effet à penser à l'organisation de la journée d'études, renommée Assises. L'avancée des travaux conduit alors le DGA à l'Aménagement, Jean-Luc Charles, à repenser la question des liens entre élus et techniciens. En septembre 2004, le DGA les premiers jalons de cette nouvelle collaboration en demandant qu'une procédure de suivi soit mise en place, afin de permettre aux élus en charge du dossier de suivre de plus près son évolution. Le Vice Président en charge de l'aménagement, T. Mandon et le Cabinet du Président, P. Noury doivent être mis en copie des mails et conviés aux réunions. Les Cabinets peuvent ainsi choisir de venir ou non. Présents dans les groupes projet à partir d'octobre-novembre, ils témoignent ainsi du réintéressement des élus pour le projet.

Une équipe de pilotage proche du politique se constitue, qui suit de près les travaux de l'équipe technique. Celle-ci en ressort légitimée et soudée. Durant cette période, la frontière entre conception, décision et exécution est particulièrement floue, ce sont tantôt les techniciens qui proposent, tantôt le politique (Mandon est par exemple à l'initiative de l'étude sur les indicateurs), les décisions sont prises lors de Comités de pilotage qui réunissent l'ensemble des personnes impliquées, de la chargée de mission au Président.

▪ ***Réintéressement des élus à l'approche des Premières Assises***

Alors que les Assises approchent, l'enjeu politique ressurgit. Des rencontres ont lieu entre les élus les plus hauts placés. Thierry Mandon et son homologue val-de-marnais, Laurent. Garnier, se rencontrent pour mettre au point des objectifs politiques en vue des Assises en septembre. La directrice de l'économie et la chargée de projet du Val-de-Marne y sont conviées, mais personne des services techniques de l'Essonne ne semble avoir été présent : le décalage se maintient. Une réunion entre les deux Présidents et le Président de Région a également lieu fin septembre, qui témoigne du renouveau de leur engagement en faveur du projet.

Une première mention de la nécessité de conduire une politique de communication commune apparaît dans le relevé de décision du groupe projet du 17 septembre. Une première lettre commune (avec les deux logos des CG et les deux signatures des Présidents) est envoyée un mois plus tard à ADP⁶² et marque officiellement la reprise du portage politique de la démarche. Dans ce courrier, les départements informent le Directeur de l'aéroport du programme d'études sur le « pôle aéroportuaire d'Orly », et sollicitent la mise à disposition des données de l'aéroport. Le projet des Assises est également mentionné. La réponse du Président Directeur Général, datée du 30 novembre 2004, est enthousiaste : « *Aéroport de Paris est naturellement favorable à tout ce qui peut permettre de construire une stratégie globale de mise en valeur du pôle d'Orly au sens large* » et mentionne qu'il sait que des contacts et réunions ont déjà eu lieu avec ses services et les encourage. Ce premier courrier officiellement co-signé marque ainsi le début de la production d'un discours commun des deux départements sur le Pôle d'Orly et sur les Assises. Parler d'une seule voix leur donne une légitimité pour nommer le territoire et énoncer leur projet.

⁶² Courrier du 20 octobre 2004.

3.2 Travail de mobilisation du territoire

▪ *Le recrutement d'une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage : l'arrivée du BIPE*

La nécessité d'engager une assistance à maîtrise d'ouvrage pour aider à la préparation des Assises est évoquée depuis les premiers projets de journées d'étude de 2003. Le Val-de-Marne décide de la prendre en charge, en l'intégrant au financement des premières Assises. Le marché est lancé fin 2004.

Le cahier des charges présente deux types de missions, typiques d'une démarche de projet :

- L'analyse du jeu des acteurs : repérer les acteurs mobilisables et leurs stratégies, mieux connaître leur perception de l'aéroport et de son environnement, leurs attentes et leurs besoins, leurs engagements ;
- La mobilisation des acteurs et la mise en place d'une démarche de concertation⁶³ : réaliser la synthèse des études préparatoires et assurer leur diffusion, animer les débats des Assises et faire des propositions pour organiser la poursuite de la concertation dans la période de l'entre-deux Assises, faire émerger une stratégie d'action et des propositions communes concrètes.

Le recrutement d'une AMO témoigne ainsi de la volonté des départements de se donner les moyens d'une importante mobilisation des acteurs et de la concertation. Le BIPE est choisi pour sa connaissance du milieu aérien et la qualité de son réseau dans ce domaine.

▪ *Intéressement des acteurs du territoire*

Le travail d'intéressement et de mobilisation des acteurs du territoire, réalisé en amont des Assises, mobilise l'AMO mais également les élus et techniciens. À « *la recherche d'interlocuteurs collectifs* »⁶⁴, ceux-ci se livrent à un véritable travail de missionnaire. L'objectif est simple : sensibiliser les acteurs aux problématiques du territoire et convaincre de leur intérêt à participer à un projet qui vise à unir développement économique et prise en compte des problématiques environnementales.

• **Collectivités locales et riverains**

La direction effectue régulièrement des points d'étape au DGS, qui permettent de suivre l'évolution des contacts établis. Dès l'automne, T. Mandon a engagé une dynamique d'échanges avec les associations de protection de l'environnement essonniennes, qui lui permettent de recueillir leurs points de vue et leurs attentes et de les informer de la démarche menée par les deux Conseils généraux. Plusieurs rencontres ont lieu et la démarche est dans l'ensemble bien accueillie.

⁶³ Concernant l'analyse du jeu des acteurs, une centaine d'acteurs pourra être interrogée, parmi les acteurs institutionnels (élus, chambres consulaires...), économiques (dirigeants des compagnies aériennes, des entreprises mais aussi le personnel de l'aéroport et les employés des entreprises) de la plateforme et de son aire d'influence ainsi que le monde associatif. La mobilisation des acteurs passera quant à elle par des entretiens approfondis auprès d'une trentaine d'acteurs.

⁶⁴ Expression tirée de la définition des politiques constitutives de Duran et Thoenig (1996), cf. infra.

Parallèlement, il rencontre également la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne et les maires des communes riveraines de la plate forme, en février. Ceux-ci sont globalement très favorables à la démarche et souhaitent y être étroitement associés. L'AMO complètera ces rencontres en organisant des réunions avec les maires connus pour être les moins favorables à l'aéroport : Yerres (N. Dupont-Aignan) et le Canton de Limours par exemple. L'attention est donc portée sur la nécessité d'aplanir en amont les conflits, afin de réunir le plus grand nombre d'acteurs possible autour de la table, le jour des Assises et dans les travaux qui s'en suivront.

- **Acteurs économiques**

Les acteurs économiques du territoire, publics comme privés. Tout d'abord, les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Agences de développement sont sollicitées. Les Agences, dont la création est récente (1992 pour l'Essonne, 2003 pour le Val-de-Marne), ont besoin de s'affirmer et de légitimer leur existence (Jouve & Lefèvre, 2002). Thierry Mandon et Laurent Garnier sont particulièrement sensibles à cet enjeu et voient dans le dossier Pôle d'Orly une occasion de les faire travailler et coopérer. Une lettre de mission les charge de « *mobiliser les acteurs du tissu économique, en amont, pendant et en aval de la démarche et de recueillir les attentes des entreprises locales au regard de la présence de l'aéroport d'Orly (destinations)* ». La CCI de l'Essonne est par ailleurs mise à contribution pour réaliser une enquête auprès des entreprises des départements 78, 94, 77 et 45, sur leur utilisation actuelle de l'aéroport et leurs attentes.

Les premières rencontres avec Air France (difficiles à situer, elles ont eu lieu en 2004 *a priori*), et dans une moindre mesure avec ADP, font ressentir le danger d'un déclin de l'activité aéroportuaire de façon accrue et soulignent la nécessité pour les collectivités de s'unir pour peser plus fortement.

« AR : Les premières réunions avec ADP et Air France (...) quand on les a auditionnés, c'était un très grand moment ! C'était extraordinaire car c'était des opérateurs qui considéraient qu'ils n'avaient absolument aucun compte à rendre à des élus locaux. C'était leur stratégie, ils concentraient tous leurs moyens sur Roissy. Et alors ! What else ? Michel Berson leur a dit : "Quand est-ce que vous allez vous rendre compte que vous êtes sur un territoire. Quand est-ce que vous allez accepter de croiser vos choix avec ceux des territoires ?". Ils ont vraiment pu dire des choses à Air France. ADP avait quand même beaucoup plus de tradition dialogue, avec un Directeur d'Orly qui avait une vraie volonté de tout faire pour garantir l'avenir de l'aéroport. Il savait que c'était l'intérêt d'ADP d'avoir une posture ouverte. »

De premiers contacts plus poussés avec ADP ont lieu, dès janvier 2005. Ils témoignent d'un esprit très collaboratif : des interlocuteurs sont désignés pour chaque étude et des échanges de données sont prévus (sur l'emploi, la taxe professionnelle, les transports, le foncier). ADP se prononce pour l'internationalisation de la plateforme, en accord avec la position de la DATAR, qui y voit un outil de rééquilibrage l'IDF. C'est donc principalement la plateforme qui est prise en compte : le soutien à Orly s'explique par la volonté de développement du pôle Massy-Saclay, considéré comme le premier pôle de développement du Sud francilien. Le Pôle d'Orly, lui, n'existe pas encore dans cette vision. ADP s'intéresse toutefois au territoire local et informe du lancement d'une étude visant à identifier les éléments d'attractivité de la plateforme d'Orly pour les compagnies aériennes, suggérant que les départements lancent une étude similaire pour connaître l'attractivité du Pôle Orly-Rungis pour les entreprises et les artisans. Ils se disent, en outre, très favorables à la mise en place d'une concertation - qu'il leur est difficile de mener eux-mêmes avec les collectivités locales.

Le BIPE complète les contacts pris avec le milieu aérien avec pour mission d'atteindre les compagnies aériennes. Il rencontre Air France, à qui il présente la démarche et organise une rencontre avec les départements. Corsair est également approché, le BIPE réalisant dans le même temps une étude d'opportunité pour la compagnie concernant Orly : celle-ci souhaite transformer son offre de vols charters vers les DOM-TOM pour devenir une compagnie régulière de longs courriers, basée sur Orly et confirme ainsi les espoirs d'une amélioration de la qualité de l'offre aérienne.

- **En interne : les élus des cantons concernés**

Le travail de mobilisation se poursuit par ailleurs en interne, notamment auprès des politiques. Un séminaire est organisé le 4 avril, en vue de préparer les Assises prévues pour juin. Environ 30 personnes, Val de Marne et Essonne confondus, sont invitées et le séminaire sera très suivi : Présidents des deux conseils généraux, Vices présidents en charge du dossier, des élus de chaque conseil général (MM. Champion, Chauffour, Chouat, Funès, Piriou, Ross, Simon, Sac), les Directeurs généraux des services, les agences de développement économique et des représentants d'Air France et d'ADP. L'objectif est de leur présenter une synthèse des études en cours et des premiers résultats, valider les propositions de déroulé des Assises et les supports de communication communs, et enfin faire connaître les stratégies d'ADP et d'Air France sur la plate forme. L'absence de traces écrites de ce séminaire, ne nous permet malheureusement pas de savoir précisément ce qu'il en est ressorti.

3.3 La démarche-projet comme lieu de dialogue au fondement d'une nouvelle légitimité pour l'action

La démarche s'ouvre ainsi au territoire par ses acteurs, à travers un effort de mobilisation sociale, caractéristique de la logique de projet (Pinson, 2004, 2005, 2006, 2009 ; Devillers, 1994 ; Ingallina, 2001, 2008). Désormais placé au cœur de l'intention des départements, cet effort d'intéressement et d'implication du territoire marque le passage du dossier Pôle d'Orly, jusque-là circonscrit à un programme d'études interne aux départements, au statut de démarche-projet. Sa dimension processuelle et plurielle devient un des éléments centraux de sa définition.

- ***S'appuyer sur l'existant et « conjurer le fatum conflictuel »⁶⁵***

À travers leur travail de mobilisation des acteurs du territoire, les départements affichent une volonté et une intention communes : faire dialoguer et fédérer les acteurs en vue de faire s'accorder les points de vue, et à terme, de faire émerger une identité partagée et d'instaurer des habitudes de collaboration. Ils inscrivent ainsi leur action dans une logique de projet, conçu en premier lieu comme un « *instrument de mobilisation sociale* » (Pinson, 2004). Pour faire face aux contextes d'incertitude et d'interdépendance des enjeux, des intérêts et des acteurs, le projet ancre le développement du territoire sur ses ressources existantes (suivant une logique de développement endogène) et donc sur la mobilisation de ses acteurs.

⁶⁵(Pinson, 2004, p.227).

Le projet se développe en réponse à un contexte incertain⁶⁶, dans lequel « *le nombre des acteurs appelés à s'ajuster est élevé et variable, comme le sont leur représentativité et leur pertinence en tant que partenaires pour l'échange.* » (Duran & Thoenig, 1996, p. 602)⁶⁷. L'hétérogénéité des acteurs est prise à la fois comme une donnée du contexte et comme un principe d'action. D'une part, l'action ne puise plus sa légitimité dans une source unique mais plurielle, d'autre part, elle n'est plus pilotée par un seul acteur, mais devient une action collective coordonnée. Le projet constitue, dans cette perspective, une alternative aux méthodes traditionnelles de planification :

« La substitution du vocable de projet à celui de plan renvoie à la nécessité ressentie par un nombre croissant d'acteurs des politiques urbaines de ne plus penser l'action publique urbaine comme une opération de mise en œuvre synoptique d'un savoir technique universel, mais comme une activité proprement politique nécessitant l'implication des acteurs du territoire concerné et la valorisation des ressources que ce territoire recèle. » (Pinson, 2004, p.201)

La mobilisation et la collaboration de l'ensemble des acteurs d'un territoire apparaissent alors à la fois comme une condition et comme la méthode la plus appropriée pour penser et mettre en œuvre une action efficace en vue de ce développement :

- Elles supposent tout d'abord leur rencontre, sur le principe et concrètement, à travers la constitution d'un lieu qui la rend possible, lieu que le projet incarne.
- Elles supposent ensuite leur entente. Le projet est, de ce point de vue, le principal moyen de conjurer le « fatum conflictuel » qui semble faire obstacle au développement du territoire, les tensions étant particulièrement fortes sur le Pôle.

L'ensemble de l'action conduite jusqu'alors est réinterprétée suivant cette logique de projet, qui préconise de faire avec les ressources existantes et donc avec les acteurs du territoire pour garantir dans la durée la légitimité et l'efficacité de l'action :

- Le programme d'études piloté par les CG d'une part, devient la base d'une expertise commune, qui sera mise à disposition de tous et aussi mise en débat (il tient lieu de diagnostic sur l'existant et sur les ressources disponibles nécessaires au projet) ;
- L'organisation des réunions et rencontres, en amont, avec les acteurs du territoire, d'autre part, sont pensées comme la base de la construction d'un point de vue commun. La mobilisation supposant en effet la possibilité de faire s'accorder les points de vue

⁶⁶ Décivant l'évolution des modalités de l'action publique, Duran et Thoenig observent comment celle-ci passe de la gestion d'*incertitudes structurées* à la nécessité de composer avec des *incertitudes non-structurées*. Dans le premier cas, l'incertitude concerne « *une variable à l'intérieur d'un programme d'action déjà constitué (...) [et] relève pour l'essentiel de la disponibilité d'information* » (Duran & Thoenig, 1996, p. 597). Les questions auxquelles l'action doit répondre sont liées à la mise en œuvre de solutions qui exigent une adaptation des routines aux spécificités locales. Dans le cas des incertitudes non structurées, l'action doit faire face à « *des situations où la connaissance nécessaire à la formulation des problèmes, c'est-à-dire la théorie d'un programme général, est absente. (...) Les problèmes mal structurés se caractérisent notamment par l'interaction d'un nombre important de variables en jeu* » (Ibid.). Si la bureaucratie traditionnelle manque d'instruments pour gérer ces incertitudes, l'émergence des *politiques constitutives* représente une première forme de réponse.

⁶⁷ Le projet peut ainsi être rangé parmi les politiques constitutives, cf. Chapitre 2.

variés, et souvent divergents, sur le territoire ou tout du moins de trouver un compromis (sinon un consensus)⁶⁸.

▪ ***L'intention politique définie à travers sa capacité de mobilisation et de production d'interactions, base de la territorialisation du projet***

Les Assises, dont la première mission est de rendre possible la compréhension et l'échange, sont présentées comme le résultat de ce premier processus et de plus en plus définies dans les termes du projet, asseyant la légitimité du politique sur sa capacité à donner la parole et à mobiliser les acteurs du territoire. Les notes préparatoires aux premières Assises permettent ainsi l'affirmation de la méthode associée au nouvel objectif : la construction d'un projet partagé. La dynamique collaborative du projet Pôle d'Orly devient sa principale caractéristique. Lors du comité de pilotage de préparation aux premières Assises, présidé par les Présidents, les élus et techniciens montrent une réelle volonté à organiser la distribution de la parole lors des Assises, de façon à faire converger les discours sans pour autant faire disparaître les tensions existantes. Ils évaluent ensemble l'évolution de la posture des associations et leur capacité à les cadrer pour les faire participer de façon constructive sans brider leur parole. Ils se définissent en leader d'un compromis mais ne veulent ni limiter ni instrumentaliser la parole de leurs partenaires.

En accordant une place centrale au dialogue et à la collaboration, le projet s'inscrit dans une rationalité interactionniste qui s'oppose à celle de la planification (Toussaint & Zimmermann, 1998). Le processus de confrontation des points de vue est la source de la légitimité de l'action ; elle est également un principe garant de son efficacité :

« Les bons choix sont moins le résultat de l'activité de cogitation de certains acteurs légitimes à produire une expertise que de processus d'interaction, d'ajustements mutuels successifs entre acteurs. » (...) « Les objectifs de l'action publique changent de statut (...) précaires, conçus dès le départ comme partiellement indéterminés. (...) Tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu. » (*Ibid.*, 2004, p.207 à 209)

Cette rationalité lie étroitement la nature de l'intention politique au processus qu'elle pilote. Loin de disparaître, le volontarisme traditionnellement associé à la fonction politique est déplacé du contenu vers le processus :

« À la suite de Jean-Pierre Boutinet, il faut bien insister sur le fait qu'à travers la démarche de projet, les acteurs des politiques urbaines ne renoncent pas à décider et à agir pour l'avenir ou à préparer cet avenir ; mais ils le font moins en tentant de découvrir et de contrôler le sens de l'avenir qu'en créant les conditions organisationnelles, cognitives et politiques nécessaires à l'adaptation des systèmes d'acteurs urbains à un avenir forcément incommensurable. » (*Ibid.*, p.208)

⁶⁸ « Si le projet constitue l'avatar d'une idéologie quelconque, alors il l'est sans doute davantage de l'idéologie communicationnelle ou délibérative (Sintomer & Blondiaux, 2002). Il semble en effet que le projet est un produit de cette éthique politique – qui prend parfois les traits d'une idéologie – qui voit dans l'accord, le consensus construit tout au long d'un processus dialogique, la garantie de la validité et de la légitimité des décisions, de leur acceptabilité mais aussi de la reconduction de l'interaction politique. » (Pinson, 2004, p.226).

Avec l'organisation des Assises, les élus et l'administration des Conseils généraux se posent de fait en premier lieu en intercesseurs et organisateurs. La fonction d'ensemblier de la puissance publique est placée au cœur de son action et les Assises sont l'expression formelle de cette fonction, que Duran et Thoenig appellent la « nodalité » de l'action publique (Duran & Thoenig, 1996, p.617). La puissance publique devient un centre névralgique, au cœur d'un système qui organise la rencontre et l'action conjointe entre les acteurs du territoire, recherchant les points de convergences sans pour autant effacer les points de divergences. Les moyens consacrés au projet relèvent d'ailleurs de la constitution d'un pôle ressource : essentiellement des moyens humains, internes et externes avec l'AMO, et de l'investissement en études.

Le Pôle d'Orly exprime une « intention systématique », qui caractérise selon Duran (1999, p.32) l'action publique et en particulier les politiques procédurales. Cette insistance traduit une volonté forte des élus comme de l'administration de la porter et de la développer. Une volonté distincte toutefois de l'intention planificatrice, relevant du projet. Celle-ci, en particulier, ne vient pas s'imposer aux partenaires, mais repose sur la « *valorisation des modes de régulation de type sociale ou communautaire, (...) basées (...) sur des relations d'obligation réciproque et sur une loyauté des individus et des groupes aux normes et institutions du ou des ordre(s) communautaire(s) dans lesquelles ils s'inscrivent. À travers les processus interactifs qu'ils enclenchent, les dispositifs de projet visent en effet à sécréter chez les acteurs des mécanismes d'identification aux réseaux d'action et à développer des rapports entre acteurs basés, entre autres, sur la réciprocité.* » (Pinson, 2004, p. 226)

Le comité de pilotage de préparation aux premières Assises est également pour les élus l'occasion d'approuver l'évolution de la démarche vers un projet de territoire, s'appuyant sur l'association de tous les acteurs interviewés et sollicités jusque-là. Les entretiens et les échanges entre les Conseils généraux et leurs partenaires font en effet évoluer leur conception du problème : le discours sur la démarche se formalise et s'accompagne d'un changement de regard sur le territoire. Ils conduisent notamment à la définition d'une échelle propre au projet. Cette évolution est liée à la territorialisation du discours et des enjeux. Le centre de gravité du projet se déplace de la plateforme vers le territoire. Au départ placée au centre du projet, la plateforme en devient une des composantes, toujours primordiale, mais considérée à égalité avec les autres dimensions, expressément territoriales. L'accessibilité apparaît maintenant systématiquement dans les notes, traduisant l'enjeu représenté par la révision du SDRIF, présente en arrière plan. Les enjeux environnementaux ainsi que le potentiel en termes de développement économique et urbain, sont également de plus en plus cités. La découverte est conjointe, elle relève bien de la construction d'un territoire de projet, désigné, nommé et qui s'affirme progressivement comme un espace stratégique d'intervention pour la puissance publique comme pour les acteurs locaux⁶⁹.

⁶⁹ Dans une note au DGS datée du 7/03/05, la direction de l'aménagement de l'Essonne explique :

« L'enjeu du développement du pôle d'Orly se situe sur plusieurs échelles :

à l'échelle du pôle Orly Rungis avec des enjeux de développement économique et d'emploi pour les zones d'activités voisines mais également des enjeux en terme d'accessibilité au pôle pour faire d'Orly un pôle d'emploi majeur, diversifié et stable,

À la veille des premières Assises, un premier décalage est visible entre la conception du BIPE et celle des CG. Le BIPE parle, dans son rapport daté de juillet 2005, des Assises d'Orly, comme d'un projet partagé pour le développement de l'aéroport, tandis que dans leurs notes, à la même époque, les agents des départements font des Assises du pôle d'Orly un projet de développement partagé pour le territoire. Les élus suivent la transformation amorcée par les services, et s'approprient l'idée. En réunion du 29 juin 2005, les Présidents affirment ainsi que le report des Assises à la rentrée doit permettre de recadrer la démarche vers la construction d'un projet de territoire.

*
* *

En recherchant les causes et conditions qui ont conduit à un intérêt et un premier travail interdépartemental sur le Pôle d'Orly, il est apparu que ceux-ci n'avaient *a priori* rien d'évidents. Ils se sont construits au fil du temps et à la faveur d'occasions saisies par des individus croisant leur histoire avec celle du pôle, comme avec celles des reconfigurations du paysage des acteurs et des institutions. L'émergence de l'idée du Pôle d'Orly accompagne les premiers efforts des départements pour penser leur rôle au sein du système d'acteurs métropolitain, il offre une opportunité pour tester leur capacité à endosser un rôle d'intercesseurs territoriaux. Mais celui-ci ne présume pas de leur capacité à en assumer les conséquences, en particulier en termes d'innovation dans les dispositifs procéduraux créés dans le procès.

Si les Assises apparaissent ensuite comme un objectif fondateur de l'action, toujours déjà-là, nous avons également pu montrer qu'elles sont le fruit d'une « intention processuelle ». Il est en effet impossible de situer un point dans le temps ni d'identifier un énoncé par lequel un département (ou mieux les deux ensemble) déclarerait finalement son intention. Celle-ci émerge d'un long processus qui fait collaborer politiques et techniciens, et l'énoncé d'une volonté qui fait office de déclaration d'intention et d'engagement est déjà l'aboutissement d'un cheminement. Cheminement qui aura permis d'opérer notamment un retournement du regard porté sur le territoire, sans lequel aucune intention n'aurait pu être affirmée.

Au caractère processuel de l'intention-volonté qui est celle des départements initiateurs du Pôle d'Orly répond par ailleurs le caractère processuel et partenarial de leur démarche, qui en devient la caractéristique principale. Le Pôle d'Orly marque ainsi un « *décentrement des enjeux*

à l'échelle plus large des principaux pôles de développement de l'Essonne que sont Massy-Saclay et Evry à travers leurs zones d'activités mais aussi et surtout leurs pôles de recherche avec l'enjeu de faire d'Orly un réel facteur d'attractivité pour les entreprises de pointe,

à l'échelle du sud francilien avec les départements du 77, 78, 92, 94 et 91 mais aussi le Loiret avec l'enjeu de faire d'Orly un aéroport assurant des dessertes vers les principales capitales européennes et offrant une liaison transatlantique.

Il s'agit donc de réfléchir au développement d'Orly de manière globale mais aussi locale afin de peser sur l'attractivité du pôle, le développement économique qui en découle mais aussi la qualité de vie des riverains. L'association, des deux départements peut également permettre une remise en cause des destinations actuellement desservies sur Orly. D'autre part, il est important d'intégrer dans la réflexion la question de l'accessibilité du pôle car on ne pourra pas développer le pôle d'Orly sans une bonne desserte de celui-ci. ».

Le Pôle d'Orly n'est pas encore désigné clairement en tant qu'échelle territoriale à part entière : l'échelle pôle d'Orly-Rungis semble restreinte à la plateforme élargie aux grands opérateurs économiques voisins, et ce pôle économique reste lui-même intégré à deux territoires qui l'englobent : Massy et Evry. On sent toutefois poindre, à travers cette dissociation des échelles, une autonomisation possible du territoire du Pôle d'Orly (Massy-Saclay étant encore, il y a quelques mois, l'unique territoire de référence justifiant de s'intéresser au développement de la plateforme).

proprement spatiaux de la planification urbaine au profit de l'enjeu de la mobilisation des forces sociales et des ressources locales autour d'un projet de développement économique », typique du projet urbain. (Pinson, 2004, p.204). Instrument de mobilisation, de dialogue et de négociation, le Pôle d'Orly apparaît bien relver de la logique du projet. En outre, l'engagement de certains élus, le début de connaissance experte du sujet aéroportuaire et du territoire, semblent bien refléter une volonté de mobiliser et de faire reconnaître... un territoire. Le raccrochage des problématiques aéroportuaires au développement territorial permet à la dynamique de projet de se mettre en place (appuyée sur la construction d'un discours sur les ressources et potentialités du territoire et la mise en place d'une démarche de mobilisation générale à partir de l'existant).

Malgré un début de territorialisation du problème, les acteurs peinent encore à penser cet espace et la démarche qui lui est associée comme un projet de territoire. Mais en est-elle un ? Ce territoire de banlieue pourrait bien jouer le rôle de laboratoire de formes pour l'action et pour la nature de la territoriale sur laquelle elle s'exerce.

CHAPITRE 2

LES ASSISES DU PÔLE D'ORLY : MANIFESTE INFORMEL POUR UN GRAND TERRITOIRE

« Ce qui n'existe pas insiste »

Michel Tournier, Vendredi ou les limbes du Pacifique (cité in Mangin, 2009, p.10)

Entre 2001 et 2004, les premiers travaux menés conjointement par le département de l'Essonne et du Val-de-Marne ont posé les bases de la construction d'un travail partenarial plaçant l'aéroport au centre d'un vaste réseau d'acteurs et de problématiques territoriales élargies. La question qui se pose alors est la suivante : comment poursuivre ce travail en lui donnant forme dans l'action ? La réponse est procédurale, avec la mise en place d'un dispositif, baptisé « les Assises du Pôle d'Orly ». Ce dispositif signe le passage d'une intention informelle à une intention formalisée, affichant un engagement pour le territoire et l'organisation d'une scène de rencontre mobilisant l'ensemble des acteurs du territoire. Le Pôle d'Orly change alors de dimension : d'une démarche co-portée par deux départements, il devient un projet mobilisant des partenaires d'horizons divers, des experts... qui le feront eux-mêmes profondément évoluer.

Dans ce contexte, le projet apparaît doté d'une valeur heuristique, offrant une fenêtre d'observation directe pour mieux comprendre les transformations de l'action publique territoriale⁷⁰ (cf. Pinson, 2005). Plusieurs champs disciplinaires abordent la question de la transformation des cadres et des modalités de l'action publique sur le territoire, gagnée par une rationalité procédurale et par une idéologie communicationnelle. Les penseurs du projet urbain (Deville, 1994 ; Pinson, 2004 ; Ingallina, 2008), ceux des politiques constitutives (Duran & Thoenig, 1996, p. 602) et procédurales en général (Fourniau, 1997 ; Theys, 2002) et enfin ceux de l'interterritorialité (Vanier, 2008) et autres bricolages institutionnels (Coutard, 2001) ont en

⁷⁰ Pinson affirme la possibilité de « rattacher (le projet à) des conceptions relatives aux conditions de possibilité de l'action collective et de construction du consensus dans nos sociétés contemporaines » (p.200) et non seulement de le considérer comme une unité d'action isolée.

commun de s'intéresser aux modalités de coordination de l'action d'une pluralité d'acteurs. Ils soulignent l'émergence continue de formes de gouvernance et de dispositifs d'échanges mouvants, évolutifs, qui échappent bien souvent aux cadres institutionnels existants. Les théories qu'ils développent sont toutefois traversées par une ligne de tension commune entre :

- D'un côté **une dynamique « d'ouverture », à travers l'ouverture à un large jeu d'acteurs**, au territoire en général, mais aussi à travers des procédures et dispositifs qui doivent permettre de garantir le caractère processuel de leur action ;
- De l'autre **une dynamique de « fermeture », à travers la stabilisation d'une identité territoriale** et la fixation des formes de l'action dans des procédures cadrées et institutionnalisées.

À défaut de pouvoir résoudre cette tension, celle-ci est jugée constitutive du projet par exemple (Pinson, 2004). Mais *in fine*, quelle que soit la façon dont les théoriciens s'emparent de cette tension, la stabilisation du dispositif, et finalement son institutionnalisation, constituent un horizon d'attente à l'aune duquel l'action semble devoir être évaluée. Est-elle pour autant une fin nécessaire ? Dès lors c'est cette tension au cœur du projet que nous devons interroger. C'est bien elle qui est au cœur de notre réflexion : comment se développe-t-elle concrètement ? Quelles sont les conséquences lorsque l'on tire d'un côté – celui d'un volontarisme organisateur et stabilisateur – ou de l'autre – celui de l'informalisation, qui préserve l'indétermination et l'ouverture ? Comment le Pôle d'Orly se développe-t-il par rapport à cet horizon d'attente ? Comment penser et qualifier un dispositif procédural et une forme territoriale qui s'en écarterait ?

Nous aborderons cette question par le prisme de l'interterritorialité, le Pôle d'Orly entretenant des liens privilégiés avec cette notion. Le Pôle d'Orly apparaît en effet comme un cas d'école de l'interterritorialité, la référence à ses principes semble naturelle pour décrire la nature de l'action et du territoire qui émerge de l'expérience conduite sur le Pôle. Du côté essonnien en particulier, l'effort de conceptualisation de l'ensemble de l'action dans le domaine de l'aménagement est notable et très nettement influencé par la pensée interterritoriale, les promoteurs et promoteurs de la notion assistant les départements dans l'élaboration du schéma d'aménagement Essonne 2020.

1. Le Pôle d'Orly : du discours à la mise en œuvre d'une démarche interterritoriale

L'élaboration et le portage d'un discours interterritorial semble incontournable pour donner un socle légitime et porter une démarche telle que celle des départements. Celle-ci interroge en effet les équilibres institutionnels existants pour en proposer un nouveau, complexe quant à la répartition des rôles qu'il implique, ambiguë en termes de territorialisation, ambiguë quant à son institutionnalisation et aux formes qu'elle pourrait prendre.

Si le Pôle d'Orly apparaît de fait comme un laboratoire pour la construction d'un discours et d'une action interterritoriaux (en forme d'illustration des « ensembles territoriaux complexes »

caractéristiques de l'Île-de-France⁷¹), il nous faut voir comment les départements s'approprient le référentiel de l'interterritorialité et tentent d'opérer sa mise en œuvre. Quelles sont les difficultés et les limites rencontrées ?

Après avoir présenté les enjeux de l'interterritorialité en les resituant dans le contexte de l'émergence et de l'analyse des formes d'action dites procédurales (1.1.), nous verrons comment la notion traverse le discours, en cours de formalisation, des départements, sur l'aménagement de leur territoire (1.2). Leur position à l'égard de l'interterritorialité reflète des postures différentes vis-à-vis de la démarche et un positionnement propre à chaque département concernant le rôle qu'il entend occuper dans l'aménagement du territoire métropolitain. Le choix de s'en réclamer traduit ainsi la complexité du positionnement des départements dans le jeu des acteurs de l'aménagement métropolitain et leur capacité à porter une action innovante à l'intérieur des cadres institutionnels.

1.1 Enjeux et formes de l'interterritorialité

▪ *La fin de la quête du périmètre adapté ?*

La recherche d'un optimum territorial constitue une des quêtes les plus constantes et insistantes de l'aménagement du territoire (Offner, 2006)⁷². Elle repose sur l'idée que les problèmes peuvent être associés à des échelles données, c'est-à-dire auxquelles ils émergeraient de façon préférentielle ou significative et auxquelles devraient correspondre des niveaux de gestion pertinents⁷³. Les présupposés qui président à la quête de l'optimum territorial sont bien sûr très difficilement compatibles avec une vision de la complexité territoriale, qui suppose qu'un problème peut émerger simultanément à plusieurs échelles, être lui-même complexe (irréductible à une problématique donnée et faisant appel à plusieurs compétences) et nécessiter par conséquent l'association de plusieurs institutions et acteurs pour être traité. Martin Vanier parle de « régime territorial », pour qualifier l'action déployée par les acteurs en quête d'optimum. Trois types de politiques lui sont généralement associés : la décentralisation administrative, la recomposition territoriale, la territorialisation des politiques (Vanier, 2008, p.69).

Les limites du régime territorial deviennent particulièrement visibles lorsque celui tourne en « sur-régime ». Martin Vanier note en particulier une surproduction de territoires, lorsque la création de collectivités territoriales ne s'accompagne pas d'une spécialisation des compétences

⁷¹ « L'Île de France, mauvaise élève de l'intercommunalité de projet, incapable de faire émerger le pavage de ses solidarités internes – et pour cause – tend à apparaître désormais comme le laboratoire de la gouvernance métropolitaine des ensembles territoriaux complexes. » (Vanier, 2008, p.92).

⁷² Béhar, Estèbe et Vanier répertorient ainsi huit rapports officiels sur le sujet ont montré depuis 2006 (Vanier *et al.*, 2010).

⁷³ Les périmètres des institutions, tant géographiques que fonctionnels (leurs compétences), devraient alors être définis en fonction de la réalité des problèmes qu'elles ont à traiter. Le découpage des territoires devient d'ailleurs un des exercices favoris du pouvoir, exercice par lequel il pose son empreinte et fait la démonstration de sa puissance (Wachter, 2002 ; Wachter & Duran, 2002 ; Vanier, 2008, Offner, op.cit.)⁷³. Il y a dans cette quête un idéal très progressiste, proche du fonctionnalisme, qui poussent Béhar, Estèbe et Vanier à comparer à la querelle des Anciens et des Modernes, la bataille entre partisans du maintien des institutions existantes (États, Départements, Communes) et ceux de la réforme territoriale (promoteurs des pays/agglomérations, de l'Europe et des Régions...). (cf. Béhar, 2007).

et de l'attribution de revenus. Celle-ci rend alors les collectivités dépendantes les unes des autres dans leur action, favorisant la définition de territoires de projet et la contractualisation, qui deviennent des passages obligés de l'action. Cette sur-production est associée au mythe du sur-territoire sur lequel elle s'appuie et qu'elle entretient, prônant la logique de l'intégration, qui devient le passage obligé de la négociation. Enfin, ce mythe s'accompagne d'un surinvestissement de la fonction territoriale, qui répand l'idée que les territoires constituent la réponse à tous les problèmes (Vanier, 2008, p.69-72).

La recherche de l'optimum territorial guide ainsi depuis des années l'action réformatrice, mais le constat de son bilan plutôt négatif semble partagé par nombre d'observateurs : « *en une vingtaine d'années, le législateur, a réussi à transformer le territoire en un vaste champ tactique où toutes les formes d'alliance sont possibles entre des collectivités territoriales à la fois associées et rivales* » (Mabileau, 1991, cité in Estèbe, 2005, p. 121). De nombreux obstacles, tels que le principe de subsidiarité et la clause de compétence générale des collectivités, empêchent en effet le législateur de dessiner les frontières de l'action des collectivités. La définition des blocs de compétence et des périmètres optimaux font alors de plus en plus figure de Saint Graal.

À en juger par les efforts passés, la prévision, en forme de prémonition, selon laquelle « *l'acte III de la décentralisation n'aura pas lieu* » ne semble pas réellement risquée. Mais elle résonne également comme une dénonciation sous la plume de ses auteurs : simplification du millefeuille territorial, répartition claire des compétences de chacun, adéquation entre périmètres fonctionnels et politiques, la quête est peut-être aussi vaine qu'impertinente. De nouveaux concepts émergent, comme celui de « *simplexité* », qui donne à voir que simplicité ne rime pas nécessairement avec simplification. L'action devant bien plutôt tendre à améliorer notre compréhension de la complexité, afin de trouver les moyens de composer, le plus simplement possible, avec elle. « *La simplexité est une façon de vivre avec son monde. Elle est élégance plutôt que sobriété, intelligence plutôt que logique froide, subtilité plutôt que rigueur, diplomatie plutôt qu'autorité.* » (Berthoz, 2009, p.224, cité in Vanier et al., 2010).

▪ ***L'enjeu de la coordination : pour de nouvelles régulations***

La politique de l'interterritorialité, tente de répondre à cette injonction de simplexité en plaidant, non pour une réorganisation de l'infrastructure territoriale et institutionnelle, mais pour une meilleure articulation entre les niveaux existants. Elle s'affirme comme une politique des articulations, coordinations et coopérations. La ranger dans le camp des théories réactionnaires – puisque soulignant la vanité de la réforme – serait évidemment problématique, le travail d'articulation nécessitant bien souvent des formes d'innovation importantes et une conception au contraire très « *moderne* » des institutions, dans leurs rapports, leur légitimité, leurs modalités d'action.

Ses promoteurs y voient le moyen de redonner des marges d'innovation aux politiques publiques (*Ibid.* p.8). Un discours dès lors plus subversif que réactionnaire, lorsqu'il affirme que coordination et coopération sont désormais la condition et le média de la performance politique des territoires, plutôt que « *la revendication de leur intégrité, supposée ou réelle* » (*Ibid.*, p.96).

Martin Vanier présente alors l'interterritorialité comme une nouvelle utopie⁷⁴. Nous retiendrons ici trois grands principes qui nous paraissent fonder les termes de cette utopie :

- Le partage des fonctions ;
- La médiation ;
- L'unicité et la contingence du dispositif.

Ces principes font écho aux analyses de Duran et Thoenig sur les politiques constitutives, dont l'interterritorialité paraît relever, aussi bien qu'à celles concernant le projet urbain, qui semble être le mode privilégié sur lequel l'interterritorialité se réalise.

Le système politique interterritorial est tout d'abord marqué par le partage de la souveraineté, qui signifie partage des fonctions (et non des compétences) : la délibération (au sens large de construction de l'accord collectif), la conception et la maîtrise d'œuvre et de gestion (*Ibid.*, p.100-101). Doctrine hautement pragmatique, l'interterritorialité se doit alors de faire preuve d'une exigence particulière si elle se veut être effectivement démocratique et pluraliste (Dourlens, 1995). Il s'agit notamment de démultiplier les sources d'expertise, de légitimité politique et de gestion. On retrouve cette idée mise en avant dans les politiques constitutives à travers la coordination, non contraignante, de l'action d'un collectif, qui passe notamment par l'articulation des compétences aussi bien légales que techniques. Si ce partage peut paraître moins développé dans le projet, ce dernier est tout de même marqué par un partage de l'expertise, les savoirs habitants s'imposant face aux savoirs techniques comme théoriques.

La médiation apparaît ensuite comme une fonction à part entière des collectivités territoriales, qui vient s'ajouter aux fonctions plus classiques - technique (de maîtrise d'ouvrage, d'œuvre, de gestion dans la durée des projets) et politique -, dès lors qu'elles investissent le terrain de l'interterritorialité. Au-delà de la concertation et de la négociation avec la population, essentielles pour « *rendre viables la délibération politique et l'intervention technique auprès de ceux qu'elles concernent* » (Vanier, opus cit., p.100), la médiation s'opère également entre collectivités et partenaires d'un projet. L'interterritorialité rejoint ici aussi le cœur de la philosophie du projet, vu comme un instrument de dialogue, d'échange et de négociation (Pinson, 2005, p.205), ainsi que celle des politiques constitutives qui mettent au premier plan la fonction d'interface des pouvoirs publics et la fonction de nodalité assumée par l'action publique.

Le développement de ces fonctions a pour corrolaire celui des « *métiers de l'entre* » (Vanier, op.cit., p.112). Les agents des collectivités doivent en effet assurer l'articulation de différentes administrations et équipes, la mise en relation des acteurs et des systèmes. Ils sont souvent marqués par une relative autonomie dans leur action, en lien avec les formes d'innovation qu'elle implique (cf. chapitre 4), on observe alors un « *moindre monopole de leurs élus directs* », « *une sollicitation et une valorisation de leurs paroles* », notamment dans l'exercice de « *synthèse des liens* » (*Idem*) dont ils ont souvent la charge (remarques qui rejoignent celle de Jeannot

⁷⁴ « Quelle audace, quelle utopie s'autorise-t-on aujourd'hui en France pour imaginer les espaces politiques de demain ? S'il ne s'agit que de fusion de commune, de suppression des départements, de mise au pas des Etats dans l'Europe fédérale, convenons que l'utopie manque de souffle. Ce sont les termes du débat du siècle dernier. L'interterritorialité est une utopie véritable. » (*Ibid.*, p.9).

relatives aux *Métiers flous*). Les agents ont ainsi des fonctions de traduction et d'articulation essentielles au fonctionnement interterritorial, et sont au cœur de son dispositif, nous y reviendrons largement dans le Chapitre 6.

Suivant le principe de simplicité et cherchant une alternative à la quête de l'optimum territorial, Martin Vanier interroge enfin l'aspect formel des dispositifs interterritoriaux, (interrogation qui est, nous l'avons vue, au cœur de l'interterritorialité) : « *Faut-il toujours en passer par la logique de l'intégration, celle des communautés, pour accéder à celle de la négociation ?* » (Vanier, 2008, p.72). Les dispositifs interterritoriaux sont caractérisés par la contingence et le caractère évolutif des formes, lié à l'ajustement aux contraintes d'une situation donnée (caractéristiques partagées par les politiques constitutives comme par le projet). Leur degré de stabilisation et d'institutionnalisation semble ensuite dépendre du contexte et de la capacité des acteurs à les construire. Celles-ci n'apparaissent pas *a priori* comme une condition nécessaire à la réussite des dispositifs, l'objectif premier étant de garantir les fonctions d'articulation et de coordination entre les institutions et les différents acteurs publics et privés⁷⁵.

Uniques, les dispositifs territoriaux semblent relever de l'émergence, voire de la performance. Mais jusqu'à quel point ? L'absence affichée d'institutionnalisation systématique et nécessaire des dispositifs d'action est notable. Et pourtant, les traductions organisationnelles⁷⁶ comme et institutionnelles qui émergent dans le paysage des outils de l'action des collectivités, sous la forme de « machins » (à l'échelle métropolitaine et infra et au niveau de l'Etat local) présentent des degrés d'institutionnalisation très variés et ne manquent pas d'ambiguïtés à cet égard.

▪ ***Les « machins » à géométrie variable de la gouvernance interterritoriale : une vocation institutionnelle ambiguë***

Considérons tout d'abord les instances métropolitaines, « *dynamique récente la plus novatrice, emblématique de la complexité métropolitaine* ». Celles-ci débutent de façon nécessairement informelle, mais semblent destinées à se stabiliser et s'institutionnaliser, compensant peu à peu les manques de la décentralisation. Les auteurs expliquent en effet qu'elles relèvent du « *bricolage institutionnel* » et constituent des « *réponses par nature opportunistes et donc instables aux incertitudes actuelles de l'action publique locale. Nombre d'entre eux devront probablement s'effacer à mesure des clarifications politiques et fonctionnelles d'une éventuelle nouvelle décentralisation. Il n'en reste pas moins que leur foisonnement est révélateur de l'inventivité du local, de sa capacité à fabriquer en situation les conditions contemporaines d'une* »

⁷⁵Une instance interterritoriale peut être associée à trois grandes fonctions : (1) être à même de produire les arbitrages nécessaires à la décision publique, multiplier les interfaces régulant les relations entre « le local et le global » et abandonner définitivement l'imaginaire du gouvernement métropolitain intégré et unifié par le haut. (2) Ces instances pourraient simultanément constituer les scènes de débat public, les cadres pour une mobilisation de la société civile et pour la constitution d'un imaginaire collectif métropolitain. (3) Elles devraient enfin produire des dispositifs de péréquation ou de solidarité financière entre les territoires. (Béhar, 2011a).

⁷⁶ Il est aussi des traductions fonctionnelles et opérationnelles telles que le projet de réseau de transport pour le Grand Paris, à travers le compromis dont il a fait l'objet entre l'Etat et la Région, est une œuvre interterritoriale organisant l'articulation entre l'action des deux instances. Il exprime par ailleurs la reconnaissance du fait métropolitain, en tant qu'il tente de réaliser la synthèse entre la desserte des pôles et le maillage des territoires, et acte de la complexité d'un système métropolitain qui ne peut pas privilégier une échelle plutôt qu'une autre. Dans cette veine, les Contrats de plan Etat-région, Contrats de développement territorial (CDT), font de la contractualisation désormais classique un médium de l'interterritorialité.

régulation publique : coordination entre institutions, implications de la société civile... Paris Métropole est le navire amiral des « machins » ou conférences territoriales d'échelles, de statuts et de fonctions des plus variés. » (Béhar, 2007b, p. 20, nous soulignons)

Les « corps intermédiaires », constituent une seconde « forme de régulation entre le local et le global ». « Par leur composition et leur mode d'intervention, elles conjuguent en permanence consultation et décision, mobilisation des forces vives et implication des décideurs politiques. Leur objet territorial constitue moins leur raison sociale identitaire qu'un prisme pour faire interagir le proche et le lointain » (Béhar, 1999). En Île-de-France, le SDRIF est présenté comme un cadre propre à l'émergence de dynamiques interterritoriales, telles que le « Grand Roissy » et le « Cône sud de l'innovation », qui sont autant de corps intermédiaires situés à l'échelle infra-métropolitaine. Le Pôle d'Orly est également cité comme exemple de ces corps intermédiaires : « Aux échelles intermédiaires, les conférences territoriales pourront-elles susciter les convergences entre intercommunalités et plus largement entre acteurs locaux, à l'exemple du choix établi collectivement au sein de la conférence du pôle d'Orly en faveur d'une localisation de la future gare TGV ? » (Béhar, 2011a, p. 2). La vocation institutionnelle de ces corps intermédiaires est moins claire que pour les précédents, même si de fortes intercommunalités pourraient en être issues.

Enfin, les machins produits par l'État, à un niveau local, sont eux, bien cadrés et institutionnalisés. Opérant par la polarisation des autres acteurs, il semble organiser et légitimer dans un même mouvement la mise en œuvre d'une action conjointe avec eux, par le biais des instruments qu'il met en place : Etablissements Publics d'Aménagement (EPA), Opérations d'Intérêt National (OIN), etc. Dans un contexte où l'institutionnalisation de la collaboration constitue un enjeu central, il lui est nécessaire, comme à tout acteur, d'établir des formes de coopération garantissant ses moyens de fonctionnement et de mise en œuvre.

« Ainsi, on peut faire l'hypothèse d'une évolution du système territorial qui conjuguerait deux mouvements : une institutionnalisation progressive d'ensembles flous, ou du moins mouvants, collant aux évolutions socioéconomiques (agglomérations/pays/SCOT), entretenant des relations contractuelles avec les régions ; le maintien d'une logique territoriale stable, institutionnalisée au travers des départements qui joueraient le rôle d'intercesseur entre ces territoires mouvants : la prolongation de son histoire républicaine en quelque sorte. » (Estèbe, 2005, p.50)

L'interterritorialité peut ainsi faire l'objet de différentes interprétations, s'écartant plus ou moins de l'horizon de l'institutionnalisation. Les départements intègrent très différemment l'interterritorialité et ses principes dans leur référentiel d'action. L'ambiguïté de la notion, concernant en particulier le degré souhaitable et possible d'institutionnalisation des dispositifs qui s'en réclament, semble permettre, dans un premier temps, aux départements de travailler ensemble, malgré des présupposés et des objectifs sensiblement différents.

1.2. Le discours interterritorial des départements : entre affirmation et malaise

L'interterritorialité propose une lecture de l'évolution des formes et des principes de l'action publique. Le Pôle d'Orly est réciproquement une lecture de l'interterritorialité. Il ne s'agit pas ici d'utiliser le cas du Pôle d'Orly pour montrer que l'interterritorialité est une fin vers laquelle tendrait l'action publique. Elle est plutôt une prémisse, il s'en nourrit pour développer sa trajectoire propre et entretient avec elle une relation de réciprocité dynamique celui-ci la nourrissant en retour.

La notion d'interterritorialité, particulièrement développée par Vanier (2008) semble avoir été construite en collaboration avec D.Béhar et P.Estèbe depuis les années 2000. Celle-ci semble notamment liée à leur expérience professionnelle dans le cadre de la coopérative Acadie. Il apparaissait d'autant plus important de rendre compte de leur pensée ici, qu'ils ne sont pas étrangers au développement de notre cas d'étude. Les partisans de celle-ci ont également été les artisans de celui-là, ce à deux occasions :

- Tout d'abord lors de l'élaboration du schéma d'aménagement Essonne 2020 ;
- Lors des travaux sur le Pôle d'Orly, de façon informelle lors de la phase de collaboration sur le schéma essonnien, puis officiellement à partir de 2007, en tant qu'expert associé de l'AMO Res Publica.

Ces liens particuliers entre l'objet et la théorie, ne remettent selon nous pas en cause l'intérêt du recours à la notion, mais le renforce au contraire. Si biais il y a, c'est en effet surtout celui par lequel la réflexion sur l'aménagement et l'action publique rétroagit sur ces dernières. Ces liens obligent finalement très concrètement à considérer les interactions existantes entre les produits des analyses conduites par les théoriciens et la réalité qu'ils observent et sur laquelle, en l'occurrence, ils agissent eux-mêmes de façon très ouverte. Il s'agira donc d'analyser comment opère ce « biais », c'est-à-dire la traduction de la notion dans la stratégie et l'opérationnalité des projets des acteurs publics.

Force est de constater que la formalisation du discours interterritorial est essentiellement l'affaire de l'Essonne, qui développe dans son schéma d'aménagement, Essonne 2020, des principes d'action fortement inspirés des théories sur l'interterritorialité. Les cadres de l'action proposés, les Projets d'Intérêt Départementaux, en sont une illustration directe et le Pôle d'Orly semble avoir servi de modèle à leur élaboration. En comparaison, le Val-de-Marne apparaît très en retrait sur cette thématique et de façon symptomatique, le schéma d'aménagement n'évoque pas l'action engagée avec l'Essonne sur le Pôle d'Orly. Exemple pour l'Essonne, il est en concurrence avec d'autres périmètres plus institutionnalisés dans le Val-de-Marne, représentants d'une autre forme d'interterritorialité.

1.2.1. Une sensibilité différente à l'interterritorialité

▪ ***L'enjeu de la construction d'une vision métropolitaine : un besoin de reconnaissance inégal entre les deux départements***

En Essonne, la dimension stratégique de la réflexion sur le territoire émerge et s'affirme à partir de 1998, à l'arrivée de Michel Berson à la présidence du Conseil général⁷⁷. Le Président demande tout d'abord à son troisième DGAd'élaborer une première analyse de ce que pourraient être les grands axes d'une stratégie pour le développement du département. Celle-ci constituera les bases de la réflexion sur Essonne 2020. Une campagne de communication est ensuite lancée, autour du slogan « Ne perdons pas le Sud ! » - au sein de laquelle Orly occupe une place centrale – et rend visible, à l'extérieur, la construction du positionnement départemental. Première expression d'une vision stratégique du territoire départemental, Essonne 2020 marque, à l'échelle de l'institution, le plein investissement d'un champ de compétence, dont elle s'était jusque là tenue à l'écart, agissant comme un acteur périphérique⁷⁸.

Le département affirme son rôle dans la construction de la vision métropolitaine et se pose en intermédiaire entre les collectivités locales et la Région. Le département revendique :

- Sa légitimité à exprimer une vision d'une part : le schéma est une vision stratégique à travers laquelle l'Essonne affirme « *exerce[r] et revendique[r] des fonctions métropolitaines* » ;
- Sa légitimité à agir d'autre part : le schéma est un plan d'action, inscrit dans le jeu des partenariats – par le biais des diverses contractualisations – avec l'ensemble des collectivités territoriales, à travers lequel le département affirme son rôle d'intercesseur entre les échelles infra et supra départementales.

Examinons tout d'abord l'enjeu de la construction d'un point de vue sur la métropole, du point de vue essonnien. La « métropole », avec une soixantaine d'occurrences dans un document de 110 pages (sous la forme du substantif ou de l'adjectif métropolitain), fait figure de leitmotiv omniprésent. Le vocable de « métropole », propre à la période⁷⁹, marque la séparation avec la conception centralisatrice d'un Paris dominateur et élargi, pour se rapprocher d'une conception incarnée par Paris Métropole⁸⁰. La métropole francilienne est ainsi le symbole d'une « nouvelle donne » (*Ibid.*, p.11) et de relations renouvelées entre Paris et sa banlieue, la région et ses territoires, qui permettent au territoire essonnien de se repositionner et de s'affirmer. Il s'agit

⁷⁷Ce dernier est à l'origine de la création de la Direction de l'aménagement en tant que direction autonome (cf. annexe 2). L'aménagement était auparavant une mission, puis une sous-direction, associée à l'environnement, au développement économique et aux déplacements, dont les missions, centrées sur une gestion administrative (gestion des contrats de subvention avec les collectivités locales, production des avis sur les POS puis les PLU en tant que personne publique associée), restaient réduites en termes de stratégie territoriale.

⁷⁸Essonne 2020 constitue pour la direction de l'aménagement à la fois le témoin de son arrivée à « maturité » (une forme de prise d'autonomie, à travers sa capacité à produire seule un document qui la représente et fixe les orientations de son action pour les années à venir) et un document fondateur, la direction participant à travers lui pour la première fois à la production du discours de l'institution sur elle-même.

⁷⁹Apparu dans la première moitié des années 2000, il a été institutionnalisé récemment dans la loi (Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 20 (V)).

⁸⁰Celle d'un syndicat qui privilégie les relations de collaboration, sur un pied d'égalité, et qui déploie une logique de connexité plutôt que de contiguïté (en opposition avec la logique de la « tâche d'huile » associée à l'agglomération).

donc à la fois de faire évoluer le regard porté sur la banlieue (en termes de fonctions et de fonctionnement) et la place de l'Essonne à l'échelle régionale. L'importance accordée à l'élaboration du SDRIF doit être lue dans ce contexte. Celui-ci symbolise l'autonomisation de la Région vis-à-vis de l'Etat et le renouveau des rapports avec les territoires qui la composent, à travers le passage d'une conception du territoire en couronnes aux « pétales » du SDRIF.

La capacité du département à produire un « *point de vue* » sur la métropole constitue le fondement de sa légitimité sur un plan substantiel. Il engage notamment un discours de lutte contre les frontières et de promotion du « *Grand Sud francilien* » et nourrit directement le SDRIF, qui reprendra notamment la conception d'un cône sud de l'innovation. Il s'oppose tout d'abord horizontalement à la vision en « *couronnes* » (*Ibid.*, p.10-11) de l'agglomération, fondée sur une double dualité centre/périphérie et Est/Ouest, dépassée et « *réductrice* ». Cette vision défavorable à l'Essonne, dont le rôle et la place sont réduits, « *coincée* » qu'elle est entre Est et Ouest, elle qui « *n'est que* » la seconde couronne (*Ibid.*, p.10) est dénoncée, en tant qu'elle cache la « *complexité* » réelle, les liens et l'interdépendance entre territoires. Essonne 2020 reprend et développe l'idée d'un « *quadrant Sud* » francilien posée par le SDRIF, en cours d'élaboration, et contribue à redéfinir le Sud dans ses fonctions, à élargir ses frontières et à les « flouter ». Il met ainsi l'accent sur les synergies avec le reste du Sud francilien et Paris, à travers notamment la constitution de la vallée scientifique de la Bièvre, la superposition des territoires et le nécessaire dépassement des frontières administratives pour traiter les problématiques de déplacement, d'emploi, d'habitat... à une échelle pertinente (en lui opposant l'inadaptation d'un traitement par zonage).

Cette « géographie floue » est également appliquée sur un plan vertical, aux relations entre territoires d'échelles différentes : ceux-ci ne se superposent plus mais s'imbriquent de façon complexe. Le département justifie ainsi de travailler à toutes les échelles et recherche leur mise en cohérence. Il pense son action dans l'articulation de trois fonctions : un rôle de représentation auprès de la Région, de territorialisation et de fédération.

Le schéma d'aménagement du Val-de-Marne est quant à lui organisé selon une double structure, qui laisse d'emblée transparaître la faible place accordée à la construction d'une vision stratégique de la métropole :

- Il pose tout d'abord les enjeux de façon thématisée : logement, transports, développement économique, place de la Seine, avec une exception pour l'enjeu « *réussir le renouveau des Pôles d'Orly-Rungis et de Seine-Amont* », correspondant à la mise en place d'une Opération d'Intérêt National sur ce double périmètre ;
- Il décline ensuite territorialement les actions, en s'appuyant sur les périmètres institutionnels existants.

Le schéma du Val-de-Marne ne développe pas de vision métropolitaine et régionale telle que celle que l'on trouve dans Essonne 2020. Si la vision en couronnes de l'agglomération dessert largement l'Essonne (qui mise de ce fait logiquement sur les évolutions offertes par la vision métropolitaine), le Val-de-Marne ne ressent de son côté aucune nécessité à déployer ce type d'argumentaire pour garantir sa reconnaissance et faire la démonstration de son droit à exister à l'échelle régionale. Le schéma du Val-de-Marne s'ouvre ainsi sur un bilan du SDRIF de 1994, dont l'échec est analysé moins en termes stratégiques que de réalisations concrètes. Le bilan est

réalisé sur un plan purement quantitatif : les objectifs sont évalués en termes de planification et n'interrogent ni la méthode, ni le modèle d'organisation régionale et les liens entre collectivités qui les sous-tendent. Les changements liés à ses modalités d'élaboration et donc à ses fondements légitimes, ne sont pas davantage évoqués. Ce sont les engagements quantitatifs non tenus qui constituent le principal argument justifiant la nécessité de proposer de nouvelles actions.

Ce que l'Essonne doit gagner, le Val-de-Marne l'a déjà acquis, ce qui explique que le département pense seulement le prolongement de la situation présente sous la forme d'une mise à jour des enjeux. Le département se pose moins en intercesseur qu'en acteur comme un autre et parmi d'autre. Les liens entre les territoires et la conception du rôle du département ne sont pas réellement interrogés. Faute d'investir ce champ, on peut d'ailleurs reprocher au schéma de ne pas aborder, ni *a fortiori* régler, l'ambiguïté liée à son absence de force réglementaire.

▪ ***L'enjeu de la coordination de l'action : articulation des échelles versus concertation***

En Essonne, la première délibération cadre sur le soutien à la création d'intercommunalités, marque l'affirmation du rôle qu'entend jouer le Conseil général dans le jeu des acteurs locaux. (cf. Chapitre 1 section 1.2.3). Il construit ainsi peu à peu une position d'intercesseur, qu'Essonne 2020 approfondit, formalise et organise. L'ensemble de la démonstration tend à mettre en évidence l'enjeu de l'articulation de sa vision et de son action à celle des autres échelons. On retrouve très clairement ici une vision inspirée par celle de l'AMO :

« La modernité du conseil général ne consiste pas à énoncer un « projet de territoire » concurrent de ceux portés par les institutions « pertinentes » (pays et agglomérations d'un côté, région de l'autre) mais davantage à fabriquer un « point de vue », une position vis-à-vis de ces projets de territoire. » (Béhar, 2002, p.3)

Le département se définit comme un territoire de l'entre, définition qui lui permet de faire de sa faiblesse (échelon intermédiaire, au périmètre archaïque et sans compétence en aménagement) une force. Il tire sa légitimité de son échelle tout d'abord : échelon intermédiaire, il dispose d'une position privilégiée pour aider à la construction d'une vision locale et globale à la fois. Il développe d'une part sa capacité à contribuer aux réflexions de l'échelle régionale (en s'appuyant sur une connaissance du territoire plus fine que celle de la Région) et d'autre part son rôle d'accompagnement des échelons inférieurs (la territorialisation du schéma pouvant laisser présager la mise en place d'une conditionnalité des aides et financements). Sa fonction de médiateur constitue le second fondement de sa légitimité. Il met en avant sa position naturelle d'intercesseur, avec pour objectif de favoriser l'articulation entre les autres échelles : « *Ce document d'orientation n'a pas vocation à être prescriptif. Il ne s'agit ni d'un "mini SDRIF" déclinant les orientations régionales ni d'un "super SCOT" additionnant les projets locaux. Il se veut l'expression d'un point de vue départemental, entre planification régionale et projets de territoire locaux.* » (Ibid., p.4).

Malgré l'absence de portée juridique du schéma, le document donne à voir la capacité d'action du département. Il peut orienter fortement la stratégie des autres acteurs, à travers sa capacité à agir avec les autres (il influe sur le contenu du CPER, des CPRD, Contrats intercommunaux et

communaux). Il constitue une étape au sein d'un processus s'appuyant sur une concertation conduite pendant 18 mois (avec les élus locaux, les acteurs économiques, les organisations syndicales, les associations et les citoyens), qui doit servir de cadre et de support aux négociations avec l'Etat et la Région en particulier pour les Contrats de Projet Etat-Région (CPER)⁸¹. Il assure ainsi la traduction des enjeux locaux et se place notamment au service des territoires locaux, dont il se fait le porte-parole. « *L'objectif est ainsi d'accompagner avec efficience les territoires infra-départementaux dans un contexte francilien très prégnant.* » (*Ibid.*, p.4). Le schéma départemental se veut, de ce point de vue, une « *contribution à la révision du schéma directeur de la région Île-de-France* », en y associant les autres collectivités territoriales - communes et intercommunalités - mais aussi les représentants des acteurs économiques, sociaux, associatifs⁸²...

C'est donc d'abord sur la dimension processuelle que le département assoit sa légitimité de son action. Essonne 2020 affirme ainsi que les tendances de développement économique et les dispositifs de ses politiques l'ont déjà engagé dans une dynamique moderne et exemplaire - propre à l'interterritorialité - celle de la co-production de son action. Le Cône Sud de l'innovation, auquel appartient le Pôle d'Orly, est finalement la figure qui condense tous ces éléments et donne forme à cette vision.

Du côté val-de-marnais, l'enjeu de la coordination passe principalement par l'accent mis sur la concertation. L'élaboration du document constitue d'ailleurs une première, ce qui pousse le département à investir de façon plus poussée que l'Essonne la problématique de la concertation avec le territoire et les habitants. N'ayant jamais élaboré de stratégie territoriale d'aménagement, il le fait dans l'esprit qu'il revendique comme une de ses spécificités : les politiques doivent répondre au plus près des préoccupations locales et se sont donc ces aspects de méthode qui sont les plus mis en avant. Le schéma fait figure de « projet partagé », un thème dont l'insistance est déjà traditionnelle pour le Val-de-Marne, et de projet de développement durable.

Au même titre que l'enjeu de la construction métropolitaine ou de l'interterritorialité, de façon implicite, justifient les choix et les actions de l'Essonne, la concertation est au cœur de la vision et du déploiement de l'action du Val-de-Marne, à la fois l'argument central de sa justification et de sa légitimation. Présente en amont de l'élaboration du schéma, elle est présentée comme devant être déclinée à tous les niveaux de sa mise en œuvre : depuis la participation des habitants aux opérations de rénovation urbaines jusqu'à l'élaboration du schéma directeur de l'assainissement. La concertation apparaît finalement un moyen de faire évoluer les modalités

⁸¹Préparation du contrat 2007-2013, signé le 3 mars 2007, et revoyure du contrat de plan 2000-2006) et Contrat de Projets Région-département, CPRD (signé le 17 avril 2008).

⁸²Bien que l'objectif premier du schéma soit clairement de peser sur les contractualisations à venir (*Ibid.*, p.4), il affirme aussi des liens avec tous types d'acteurs. Les contributions du département formulées en fin de chaque chapitre thématique montre autant ses actions en propre (sur des terrains pour lesquels il n'a pas forcément de compétences : politique économique en particulier), que ses actions de soutien, de mise en synergie, de construction de partenariats (ex : favoriser le Tiers secteur, quelle synergie public-privé, liens avec la SAFER et LEPP). Le Département lie son rôle de médiateur au travail d'insertion des grands équipements, des moteurs économiques implantés sur le territoire, afin de lutter contre la dissociation entre la production de richesses sur le territoire et le développement des territoires (c'est-à-dire des collectivités et de leurs populations). Une action publique co-productrice passe donc par une action en faveur des liens entre entreprises et équipements producteurs de richesses et leur diffusion sur le territoire.

de conception de l'action et de travail sans mettre en question son découpage fonctionnel et sectoriel, non plus qu'institutionnel et territorial.

Schéma départemental d'aménagement (p.79)

Le SDA permettra au Département de mieux faciliter et accompagner, si leurs acteurs le souhaitent, les projets des territoires. De manière concomitante, il favorisera leurs synergies et leur mise en cohérence. L'objectif de tous doit être en effet celui d'un développement concerté et équilibré du Val-de-Marne au sein de l'Île-de-France.

Cette ambition invite à un travail innovant de réflexion et d'action collective des collectivités et de tous les acteurs de l'aménagement. Dans le prolongement de sa démarche de co-élaboration du SDA, le Département conduira sa mise en œuvre en sollicitant la participation de tous, en favorisant les partenariats et le travail en réseau. Il soutiendra les projets des territoires et s'appuiera sur les dynamiques qu'ils impulsent. Il proposera des lieux et des outils nouveaux de réflexion commune, de coordination et de mutualisation sur les grands enjeux de la compétitivité, de la cohésion et des solidarités du Val-de-Marne.

1.2.2. Traductions de l'interterritorialité : les périmètres flous face au respect des limites institutionnelles

▪ ***Les Projets d'Intérêt Départemental (PID), un point de vue sur l'interterritorialité et sa mise en œuvre : exemplarité du Pôle d'Orly***

Les objectifs sont énoncés dans des termes caractéristiques de la logique de projet conjuguant le vocabulaire volontariste et l'ouverture, du processus, des frontières de l'action... Il s'agit en effet de « maîtriser et renforcer », de mettre en œuvre « un projet politique fort et volontaire » (*Ibid.*, p.16), mais avec des outils adaptés au cadre interterritorial dans lequel le département pense et organise son action. La maîtrise passe donc désormais par l'articulation, la collaboration et la concertation. Si Essonne 2020 se présente comme un document de prospective (*Ibid.*, p.3 et 4), celle-ci n'est pas conçue comme une prévision, ni une « projection », mais une « croyance » et une « volonté ». Celles-ci se fondent sur une analyse des dynamiques existantes, des atouts et des faiblesses du territoire, pour définir les contours d'une vision à réaliser collectivement⁸³. La Direction de l'Aménagement fait ainsi la démonstration de sa capacité à produire une analyse territoriale (de l'observation statistique et cartographique, à l'analyse problématique des données recueillies) et à contribuer à la construction d'un discours du département sur lui-même. S'il fournit les clés de lecture pour le territoire, en effectuant un diagnostic global et pour chaque secteur, c'est pour ensuite se poser en incitateur : il s'agit « d'inciter les territoires essonnais à se fédérer autour de ces dynamiques territoriales. » (*Ibid.*, p.42)

Dans la définition qu'en donne le schéma, les PID constituent une déclinaison exemplaire de l'interterritorialité comme articulation de l'action des collectivités sur une base interterritoriale⁸⁴, dépassant les cadres institutionnels et ne préfigurant pas de forme

⁸³La phase amont de l'élaboration du document correspond d'ailleurs à la mise en place du pôle prospective et cartographie, dont l'une des premières missions a été la production de diagnostics à l'échelle du département et des territoires découpés par grandes zones géographiques.

⁸⁴L'accent mis sur le caractère non institutionnel de ces dispositifs se traduit par la définition de périmètres flous, à cheval sur plusieurs entités administratives. Ces périmètres mettent en avant des grands territoires en proposant une

d'institutionnalisation. Soulignons par ailleurs l'insistance sur le fait que ces PID ne doivent pas être conçus comme des projets de territoire, reflétant encore une fois la difficulté ressentie par la collectivité à associer son action à la notion de « territoire » :

Essonne 2020 (p.76)

Un PID revêt trois caractéristiques essentielles :

C'est un projet d'aménagement (et non un projet de territoire)

Un PID se définit selon trois critères :

- la déclinaison des orientations territoriales du Conseil général,
- un programme d'aménagement et d'investissements structurants et prioritaires, contribuant à l'attractivité et à la cohésion du territoire départemental,
- une ampleur d'intérêt départemental, voire régional.

C'est un projet intercommunautaire et multisites

Un PID doit constituer un cadre pour élaborer un projet commun à plusieurs communautés (EPCI) à même :

- de créer les conditions de coopération entre les EPCI,
- de mettre en cohérence des opérations structurantes d'échelle intercommunale,
- d'arbitrer, politiquement et techniquement, de façon progressive et partagée, entre des opérations virtuellement concurrentes.

Mais les PID ne sont pas de nouveaux découpages institutionnels ; leurs frontières ne correspondent pas aux limites administratives des EPCI et des communes. Un PID n'est pas la somme des territoires de plusieurs EPCI et/ou communes. Les PID ne se juxtaposent pas, ils se superposent en partie.

C'est un projet porté par le Conseil général

À travers chaque PID, le Conseil général contribue à :

- animer les dispositifs de gouvernance,
- expliciter les enjeux d'aménagement et de développement,
- organiser l'ingénierie préalable (études...),
- établir progressivement le programme des opérations, à partir d'un inventaire des possibles,
- définir en conséquence la répartition des maîtrises d'ouvrage, en envisageant l'extension de celles du Conseil général.

Le Pôle d'Orly apparaît ici de façon intéressante comme un exemple précurseur de la politique que le département entend déployer avec les Projets d'Intérêt Départemental. Ceux-ci sont ainsi

lecture de la banlieue en fonction des dynamiques et des grands axes de développement essonniers et dépassant les conflits politiques et lignes de fractures physiques comme institutionnelles. Chaque PID est à la croisée de plusieurs axes :

Le PID Orly-Nord Essonne est à la croisée de deux grands axes franciliens : Nord-Sud (Paris-Evry) et Est-Ouest (Massy-Créteil) ;

Le PID Evry-Corbeil-Centre-Essonne réunit des collectivités historiquement en conflit ;

Le PID Vald d'Yerre-Val-de-Seine affirme la primauté de la confluence, quand bien même le Val d'Yerre est rattaché à une aire d'influence val-de-marnaise ;

Le PID Orge-RN20 donne à la nationale à un statut d'épine dorsale fédératrice (plutôt qu'une fracture)

Le PID Sud Essonne donne une vision unifiée d'un Grand Sud jusque là peu visible.

définis comme des « *secteurs sur lesquels il nous apparaît essentiel de mener une démarche concertée, dépassant les limites institutionnelles, sur les questions d'aménagement, à l'instar de celle engagée en partenariat avec le Conseil général du Val-de-Marne sur le pôle d'Orly/Nord Essonne. Il s'agit de rassembler les acteurs de l'aménagement de ces secteurs et d'identifier, dans le cadre d'une gouvernance adaptée, les enjeux et projets à porter collectivement sur ces territoires. Nous proposons ainsi, pour chaque secteur, une liste d'opérations d'aménagement prioritaires d'échelle intercommunautaire.* » (Ibid., p.6). La démarche interterritoriale engagée est présentée comme exemplaire :

Essonne 2020 (p.45)

« Une démarche ambitieuse est actuellement menée conjointement par les Conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne en vue d'élaborer, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux des deux départements, un schéma d'aménagement et une stratégie de développement du pôle économique d'Orly/ Nord Essonne d'ici la fin de l'année 2006. Il importera de faire valoir les orientations de ce schéma trans-départemental dans le cadre d'une part de l'Opération d'intérêt national (OIN) Seine Amont dont le périmètre s'arrête malheureusement à la frontière Essonne/Val-de-Marne et, d'autre part, de l'OIN de Massy/Palaiseau/Saclay/Versailles/ Saint-Quentin-en-Yvelines. »

Le département porte ainsi une vision de l'interterritorialité qui lui est propre et qui structure de façon sous-jacente l'ensemble du document, lui donnant sa cohérence. Il situe son action interterritoriale en complémentarité avec celle initiée par l'Etat avec l'EPAORSA, regrettant toutefois que les deux ne puissent se rejoindre et s'accorder sur un périmètre commun.

▪ ***L'Etat local et l'intercommunalité : l'action val-de-marnaise inscrite à l'intérieur des cadres institutionnels***

L'action présentée dans le schéma d'aménagement du Val-de-Marne est organisée autour de territoires institutionnels, dont il n'est pas dans l'intérêt du département de sortir. C'est une autre forme d'interterritorialité qui est privilégiée, inscrite dans des cadres mieux reconnus et en voie d'institutionnalisation. L'action interterritoriale se donne pour cadre l'intercommunalité d'une part (encore très fragile, sous la forme d'un syndicat d'étude sur la partie val-de-marnaise Pôle d'Orly) et l'Opération d'Intérêt National annoncée par l'Etat, sur le périmètre d'Orly-Rungis-Seine-Amont.

Les principales communes et intercommunalités d'une part, lorsqu'elles existent, servent de cadre à la description territorialisée des objectifs et des actions qui devront être portées par le SDRIF. Le Pôle d'Orly tel que défini et partagé avec l'Essonne, n'est pas mentionné dans le document, ni en tant que territoire, ni en tant que cadre pour l'action. C'est le pôle d'Orly-Rungis, réduite à la partie comprise dans les frontières val-de-marnaises, qui est pris comme référence, dans la seconde partie du document déclinant les actions par territoire, à travers le SIEPOR⁸⁵ récemment créé (2004). Les questions de la fédération des acteurs et de l'articulation des échelles sont très peu prégnantes. La seule référence, indirecte, à une forme

⁸⁵ Syndicat Intercommunal d'Etudes pour le Pôle Orly-Rungis qui regroupe les communes d'Ablon-sur-Seine, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Orly, Rungis, Thiais et Villeneuve-le-Roi.

d'interterritorialité non institutionnelle telle que celle du Pôle d'Orly est la suivante : « *le Département s'inscrit résolument dans les coopérations territoriales et régionales et les partenariats qui seront nécessaires. Il souhaite que l'Etat s'engage, pour sa part, à la hauteur des enjeux et des actions à mener* » (SDA94, p.77).

L'enjeu de la création à venir d'une Opération d'Intérêt National sur la partie val-de-marnaise du pôle explique sans doute la réticence à mentionner le Pôle d'Orly porté avec l'Essonne et inversement la place accordée à « l'Etat local » dans un schéma départemental. Conscient de disposer de marges de manœuvre réduites pour prendre la main, le département préfère jouer la carte de l'entente cordiale avec l'Etat et décide de collaborer, dans l'intérêt du territoire, en dehors des clivages politiques :

« Ce choix de l'Etat marque la reconnaissance du fort potentiel que représente cet espace stratégique, mais également le travail permanent des communes et du Département. Ce travail a en effet permis de faire émerger un projet de territoire ambitieux qui valorise les ressources et offre de réelles perspectives. Le Conseil général prend donc acte et s'inscrit de façon positive dans ce projet. Il entend que cette opération d'urbanisme d'intérêt national permette de réaliser de manière rapide les équipements structurants nécessaires au développement, à l'attractivité et à l'image de cet espace. » (SDA, p.77). Sont ensuite énumérés les projets en question.

Avec l'Etablissement public d'aménagement qui sera responsable de la conduite de l'OIN, il s'agit en effet de composer avec un acteur d'une grande complexité, au pouvoir conséquent (depuis l'élaboration de la stratégie jusqu'à la maîtrise d'ouvrage sur des quartiers entiers), censé prendre en charge la gouvernance sur le territoire sur lequel il opère. Le département cherche donc à s'assurer qu'une fois mis en place, il pourra s'affirmer face à lui, tout en conservant des relations de qualité, afin d'être intégré et pris en compte dans les choix et les opérations conduites sur son territoire. L'action menée dans le cadre du Pôle d'Orly avec le Conseil général de l'Essonne peut apparaître en contradiction avec celle pilotée par l'Etat. Entre les deux partenariats et finalement entre deux formes d'interterritorialité, le Département pris en porte à faux, choisit donc la seconde.

Ces territoires institutionnels sont donc en concurrence directe avec le Pôle d'Orly porté par les deux départements, ainsi qu'avec une vision interterritoriale non institutionnelle, en général. Le périmètre considéré par l'Etat pour l'OIN est en effet exclusivement val-de-marnais et refuse de sortir des frontières institutionnelles pour s'ouvrir au Sud de la plateforme (cf. Carte page suivante). Ces territoires institutionnels poussent donc le Val-de-Marne à rester dans une conception plutôt conventionnelle des jeux d'acteurs et de l'action territoriale.

1.3. Du discours à l'action : une posture ambiguë à l'égard du Pôle d'Orly

Le Pôle d'Orly constitue une épreuve de réalité pour la notion d'interterritorialité et les limites qu'il rencontre sont autant de questions qui lui sont directement posées. Cette inadéquation n'est pas synonyme de « défaut » attribuable à la notion en soi, mais seulement au décalage nécessaire entre la théorie et son actualisation. Il ne faudrait donc pas juger celle-ci à l'aune de ce qui est tout à la fois une illustration et une tentative d'application. La notion et l'objet ne sont en effet pas liés par une relation d'identité mais sont bien plutôt dans une relation dynamique, itérative et rétroactive. L'objet ne peut être considéré comme une œuvre exécutée, dont la mise en œuvre servirait de révélateur des imperfections de la théorie. Il est autonome et devrait bien plutôt être considéré sur le mode de la performance et de la traduction (qui est transformation). La traduction n'est par nature jamais « parfaite », elle est toujours une adaptation, un compromis issu de la recherche des points en adéquation, rendue relative par ceux qui ne le sont pas.

Du côté essonnien, Essonne 2020 illustre à sa façon, la mise en application de la notion, le Conseil général ayant fait appel au bureau d'étude Acadie pour l'assister dans son élaboration. Si l'on ne trouve aucune occurrence du mot « interterritorialité » dans Essonne 2020, l'idée est bien présente et guide implicitement l'ensemble du document. En pratique, la résistance de l'institution est réelle, la mise en œuvre sur le Pôle d'Orly est délicate. Les élus ne sont, à bien des égards, pas prêts à le mettre en œuvre, comme s'il était d'une certaine façon, impossible pour eux de conscientiser totalement le processus d'inter-territorialisation dans lequel ils sont engagés. Les réalités et contraintes de gestion politique comme administratives ne leur permettent pas de porter officiellement ce discours, quand bien même certains en sont conscients et le tiennent officieusement. Le discours interterritorial comporte en effet une dimension subversive, celle-ci représentant une mise en danger de la souveraineté politique comme des frontières gestionnaires des territoires. Les blocages sont également internes : difficulté à mettre en œuvre la transversalité nécessaire, du fait de la concurrence entre les Directions, entre élus référents, avis partagés sur le développement des partenariats public-privés notamment. L'institution peut l'accepter, dans une certaine mesure, en mettant en avant le caractère innovant de la démarche entreprise, mais il lui est difficile de le faire de façon systématique.

Le Pôle d'Orly est sans aucun doute une démarche interterritoriale, mais elle se trouve en concurrence avec d'autres formes d'interterritorialité, telle que celle portée par l'Etat avec l'EPAORSA en particulier. Dans ce contexte, la démarche des deux départements n'est peut-être pas la plus facile à assumer ni à porter, d'autant qu'elle a besoin d'ambiguïté pour tenir : l'affirmer trop fortement, la définir trop précisément et la cadrer un peu trop explicitement pourrait s'avérer contre-productif et l'affaiblir (cf. infra). On peut ainsi s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre intentionnellement l'interterritorialité, c'est-à-dire sur le degré d'intentionnalité qu'il est possible de mettre dans une politique interterritoriale et sur les limites à ne pas franchir. La difficulté rencontrée par le Val-de-Marne à contruire un discours interterritorial et la posture choisie à l'égard du Pôle d'Orly sont de ce point de vue significatives.

L'ambiguïté maintenue relative au caractère interterritorial de la démarche lui permet ainsi de perdurer et de se développer en limitant les oppositions qui lui sont formulées. Malgré des divergences et un déséquilibre dans leur capacité à porter l'interterritorialité non institutionnelle, le projet survit et est mis en œuvre pendant sous la forme des Assises. Dans un premier temps, il semble que ce soit la vision essonniennne qui domine, mais comment évoluera-t-elle ? Quelles réponses, temporaires, aux questions et ambiguïtés portées par ce projet interterritorial les Assises apportent-elles ? Si l'horizon d'attente de l'institutionnalisation est bien présent, celles-ci semblent dans un premier temps s'affirmer comme un espace de rencontre et de partage que nous rapprocherons d'un certain type de malentendu (La Cecla, 2002) et de l'œuvre ouverte (Eco, 1968, 1979).

2. Les Départements face à la construction d'une œuvre ouverte

L'interterritorialité n'a pas vocation à créer des échelons institutionnels et de gestion supplémentaires. Elle est dans tous les cas une « œuvre ouverte », c'est-à-dire devant faire l'objet d'une mise en œuvre au cas par cas.

« Le processus interterritorial sera toujours une "œuvre ouverte" (...) c'est-à-dire non pas une proposition déjà là d'un auteur qu'il s'agit d'interpréter, d'exécuter avec plus ou moins de virtuosité, mais une œuvre qui ne peut prendre son sens, devenir effective que dans la façon dont l'acteur (l'artiste) s'en saisit, chaque fois différemment. À l'opposé, le territoire, ses stocks, ses compétences, ses impératifs de fonctionnement, ses dettes, balisent considérablement l'action locale : l'exercice est en bonne partie imposé, tous les gestionnaires territoriaux le savent bien. L'interterritorialité en dépend elle aussi, mais le potentiel de ses formes géographiques et de ses modalités organisationnelles est d'une variété telle, en échelles, en dimension, en types d'alliances, en durée, etc., que le produit interterritorial est toujours unique, contingent, et peu reproductible. » (*Ibid.*, p.119)

Qu'en est-il, réellement, de cette ouverture ? À quelles formes organisationnelles l'interterritorialité donne-t-elle lieu ? Et quel est l'horizon de ces formes émergentes : faut-il souhaiter qu'elles tendent vers l'institutionnalisation ou peuvent-elles réellement en être décorrélées ?

2.1 L'institutionnalisation comme horizon partagé ?

▪ *L'interterritorialité, une œuvre ouverte ?*

Nous l'avons vu plus haut, les dispositifs interterritoriaux ont un rapport ambigu à l'institutionnalisation. Si les promoteurs de l'interterritorialité ne proposent pas d'instance modèle, transférable directement dans la réalité, ils présentent souvent l'intercommunalité comme un archétype interterritorial et en font « *la nouvelle échelle identitaire du « local*

métropolitain »⁸⁷(Béhar, 2011c, p. 15). Mais c'est l'intercommunalité dans ses fonctions, plus que dans sa forme institutionnelle qui est mise en avant :

« L'action territoriale en réseau, l'inter-territorialité n'ont de sens qu'adossées à l'intercommunalité. (...) [Mais] La conception de l'intercommunalité relève de la recherche de "l'optimum dimensionnel" et en quelque sorte de la supra-territorialité alors que sa mise en œuvre met en évidence sa fonction pivot de l'inter-territorialité. » (Béhar, 2007b, p. 19)

Tout se passe comme si l'intercommunalité servait indirectement les buts de l'interterritorialité. C'est en partant à la recherche de l'optimum territorial que les acteurs font l'œuvre interterritoriale (et il serait bien dommage de réduire cette dernière à celui-ci). On peut dès lors s'interroger légitimement sur la capacité des acteurs à mettre en œuvre l'interterritorialité de façon volontaire, consciente, tout en restant dans le registre non institutionnel. Quelle est la réalité d'interterritorialités non institutionnelles ? Et quelle peut en être la portée ? Faire collaborer des acteurs de statuts différents, sans cadre ni contrainte juridico-institutionnelle, reste un véritable défi pour les institutions.

Or à l'inverse, si l'on considère que l'interterritorialité semble devoir s'adresser à une pluralité d'acteurs, sans laquelle le partage de souveraineté perd de son sens et de sa force, la possibilité d'une institutionnalisation est faible. Les structures le permettant sont en effet peu nombreuses et limitées à des fonctions bien spécifiques (on pense aux syndicats mixte d'étude ou opérationnels ou aux groupements d'intérêts publics par exemple). Respecte-t-on l'esprit, et pour ainsi dire la lettre, de l'interterritorialité si l'on ne s'appuie pas sur le partage de la souveraineté, autant entre échelles qu'entre acteurs, le partage de légitimité, des compétences, etc. ? À quelles missions une structure interterritoriale doit-elle répondre ? Comment lui garantir les moyens de les réaliser ? Finalement, l'interterritorialité n'affiche pas clairement sa vocation à l'institutionnalisation ou au contraire à l'informalité. L'une ou l'autre sont-elles nécessaires pour qu'elle soit efficace et/ou acceptable ?

On observe ainsi une ambiguïté problématique (voire un paradoxe ?) de l'interterritorialité qui semble par nature ressortir de l'informel et ne pouvoir se réaliser efficacement que dans une structure institutionnelle capable d'en assurer la durabilité et la portée. Cette ambiguïté souligne une dimension insuffisamment mise en avant des instances interterritoriales : leur caractère éphémère. Il faut en fait peu de cas du caractère potentiellement éphémère des « machins métropolitains », dont les auteurs nous disent que la plupart sont sans doute voués à disparaître, mais cette disparition semble presque honteuse, comme si leur fonction de « transition » était un défaut de ces formes d'action. De même, la stabilité des corps intermédiaires, dans la catégorie desquels est rangé le Pôle d'Orly, reste problématique. Ceux-ci semblent dès lors préfigurer des intercommunalités, dont la mise en place témoignera de leur réussite. Un territoire - et l'action qui lui est associée - ne sont-ils pas voués à disparaître, si leur objet territorial ne devient pas leur raison sociale identitaire ?

⁸⁷ Autour du « scénario de la marguerite » pour Paris : en pétales autour de Paris s'esquisse en première couronne, selon une trame de l'ordre de 400 000 à 500 000 habitants.

Les instances qui sont destinées à s'effacer ont-elles le même statut que celles qui vont perdurer ? Quelle est réellement la nature de l'ouverture associée à l'interterritorialité ? « L'œuvre ouverte » évoquée par Martin Vanier (cf. supra) semble faire référence à l'unicité des formes produites, dépendantes de l'interprétation qui est faite de l'interterritorialité en fonction du contexte, plutôt qu'à l'évolutivité et à la fluidité et au caractère mouvant, instable et évolutif de ces formes. Généralement perçu comme signal d'une crise à résoudre, ce caractère éphémère pourrait être au contraire vu comme le signal d'un nouveau type d'action, de nouvelles formes d'action publique, se réalisant sur le mode du transitoire. Pour autant l'ouverture que l'on peut associer au caractère éphémère des dispositifs, est-elle souhaitable et réalisable ? L'est-elle volontairement ?

▪ ***La tension entre indétermination et institutionnalisation au cœur du projet***

Le projet comme l'interterritorialité est ambigu sur la question de l'institutionnalisation. L'ouverture du processus et du dispositif qui l'incarne est présentée comme une de ces composantes essentielles, cette ouverture étant synonyme d'indétermination des finalités et des moyens de l'action.

« Dans le projet, l'indétermination partielle des processus d'action est assumée, ce qui en fait un instrument particulier, auquel les acteurs urbains ont recours précisément parce que sa mise en œuvre permet de lancer des processus qui leur échappent partiellement ». « L'instrument "projet" relève d'un incrémentalisme assumé, d'une théorie de l'action dans laquelle l'aléatoire et l'imprévisible sont non seulement intégrés dès la phase d'élaboration des objectifs, mais sont également désignés comme souhaitables » (Pinson, 2005, p.218 et 221).

La reconnaissance de l'ouverture du processus est étroitement liée « effets latéraux » qu'il doit provoquer (effets que l'on peut rapprocher des fenêtres d'opportunités que les politiques constitutives ont vocation à créer⁸⁸) :

« En effet, si le caractère relativement indéterminé des outputs du projet n'apparaît pas comme scandaleux à ses promoteurs, c'est que les effets latéraux qu'il génère en tant que processus sont aussi importants que ses effets concrets. Ces effets latéraux peuvent être l'accumulation de nouvelles ressources : financières (...), politiques (...), cognitives (...), organisationnelles ». (*Ibid.*, p.210)

Avec le projet des Assises, l'action territoriale et en particulier l'action aménagiste, devient la première cible de ces « effets latéraux » attendus. À travers la mobilisation d'acteurs pluriels, l'objectif est de mettre en commun idées et moyens, de favoriser les occasions et de susciter l'action sur le territoire. Le travail en commun proposé doit permettre d'aboutir à la mobilisation des ressources des uns et des autres, sans qu'un acteur dicte ni le contenu, ni la méthode, ni le calendrier.

⁸⁸ « Les politiques constitutives sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour de l'action collective. Plus précisément, on peut les conceptualiser comme des policy windows potentielles, des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs. Leur légitimation est importante, car elle reconnaît que la puissance publique n'exerce pas un rôle hégémonique, en tout cas prépondérant, dans la formation de l'agenda des politiques publiques. » (Duran et Thoenig, 1996, p.602)

Pour Gilles Pinson, cette ouverture peut paraître entrer en contradiction avec le volontarisme qui caractérise l'intention politique, qui reste nécessaire pour porter le projet. Mais cette tension entre indétermination et volontarisme est finalement constitutive du projet. « *Pour préserver au mieux sa vision, son intention initiale, l'acteur doit faire de son projet un outil d'action ouvert, évolutif, le mettant en interaction avec son environnement.* » (*Ibid.*, p.217). Alors que l'on pourrait penser le caractère évolutif et donc potentiellement éphémère de l'outil projet totalement assumé, Pinson note toutefois que la finalité du projet est d'organiser et de stabiliser les cadres de l'action.

« Comme l'indique Luigi Bobbio, ce qui importe dans la démarche de projet, c'est d'activer et d'entretenir un processus d'action ouvert, de créer des situations d'échanges, un système relationnel dont on attend qu'il produise des effets latéraux en termes d'articulation de ressources et de coalition d'acteurs. » (*Ibid.*, p.222)

Si le caractère institutionnel de cette stabilisation de cette coalition d'action ne semble pas une nécessité, l'ambiguïté persiste et il semble que l'institutionnalisation témoigne, pour finir, de la réussite d'un projet, c'est-à-dire de l'appropriation par l'ensemble des partenaires de l'identité territoriale et de l'action collective mise en place :

« Le risque afférent à toute situation d'échange peu institutionnalisée, c'est que la relation qui s'établit temporairement entre deux parties s'épuise une fois satisfaits les besoins qui ont motivé l'entrée des deux parties dans l'interaction, et qu'elle ne laisse aucune trace. Le fait que des acteurs et des institutions publiques inscrivent ces interactions dans une temporalité plus longue et dans un cadre organisationnel durable, bien que plus ou moins formel, permet la préservation et la valorisation de ce que secrètent les interactions de projet. »⁸⁹ « L'effort constant de mobilisation sociale est donc censé instituer des systèmes d'acteurs pérennes. » (...) « Le politique, dès lors, ne se situe pas tant du côté de l'imposition d'un contenu de l'action publique que du côté de l'encadrement institutionnel des interactions qui émaillent les processus de projet. Comme l'indiquent March et Olsen [1995], ce politique pallie la myopie des dynamiques interactionnistes et échangistes. » (*Ibid.*, p.215 et 226)

Le politique retrouve alors sa fonction de stabilisation et de « fermeture » des processus d'action ouvert, en assurant progressivement la fixation et l'institutionnalisation des démarches de collaboration informelles. D'un côté, le cadre organisationnel est affirmé « plus ou moins formel » et l'encadrement institutionnel dont parle Pinson pourrait ne pas signifier la création d'une nouvelle institution, de l'autre, il semble bien que l'institutionnalisation soit la meilleure garantie d'une moindre déperdition des effets latéraux de l'action, à défaut de laquelle l'action engagée pourrait « ne laisser aucune trace ». Elle est par ailleurs le gage d'une autonomisation du territoire qui assume et revendique son identité propre.

Le lien entre action en mode projet et émergence et reconnaissance d'un territoire, bien que problématique (l'ambiguïté persiste), paraît fort et nous semble laisser encore impensée une

⁸⁹ « Le faible encadrement institutionnel de rapports d'interaction peut alors déboucher sur la déperdition des ressources qu'auront pu produire ces interactions en termes de capacité organisationnelle, de rapport de confiance et de réciprocité, de culture commune. Les processus interactifs, les fonctionnements de réseaux génèrent d'autant plus de ressources cognitives, organisationnelles et ultérieurement réutilisables, qu'ils sont secondés par des dispositifs organisationnels et un discours politique. Les institutions permettent de capitaliser les ressources générées par les fonctionnements interactifs des réseaux. » (Pinson, 2005, p.215).

territorialité associée à l'action en mode projet relevant de l'éphémère et du transitoire. Le caractère éphémère des formes interterritoriales n'est pas considéré comme une de leur composante peut-être essentielle. L'institutionnalisation continue d'apparaître comme l'unique horizon de celles qui passeront les épreuves de réalité.

Or le Pôle d'Orly est un dispositif qui pose le bricolage institutionnel comme méthode et l'informel comme principe d'action. Nous essaierons donc d'analyser à travers lui les modalités d'une action et d'une territorialité qui s'écartent de l'horizon de l'institutionnalisation, pour se définir avant tout par d'autres critères.

2.2 Les Assises : une scène d'action pour un informel manifeste

Les écrits de Duran et Thoenig apportent des pistes plus satisfaisantes pour analyser le Pôle d'Orly du point de vue d'un horizon non institutionnel, c'est-à-dire en considérant son caractère ouvert (constitué à la fois de l'indétermination de ses fins, de l'évolutivité du dispositif et de son caractère potentiellement éphémère) comme une de ses caractéristiques essentielles plutôt que comme un défaut ou une preuve de son manque de maturité, etc. La notion « d'informel manifeste » en particulier nous semble pouvoir donner une issue originale aux politiques constitutives, introduisant un décalage avec l'horizon de l'institutionnalisation.

2.2.1 Le Pôle d'Orly, scène de rencontre et d'action territorialisée

▪ Une scène d'action

La démarche-projet engagée par les départements ne donne pas *a priori* la « *définition du problème* » ni les « *modalités de son traitement opérationnel* », mais s'efforce de construire un cadre procédural permettant une réflexion collective, progressive, puis la coordination de l'action d'une pluralité d'acteurs, « *sans que soit présupposé (...) le degré d'accord et d'implication* » (Duran et Thoenig, 1996, p.601) des partenaires et exerçant sur eux une « *contrainte (...) faible* ». En cela, le Pôle d'Orly correspond bien à la définition des politiques constitutives, qui sont ouvertes, dans un sens comparable à celui de l'ouverture du projet : ouverture relative aux finalités de l'action et à ses modalités.

Pour Duran et Thoenig, la principale fonction de l'action publique est sans doute celle de rendre possible la rencontre entre acteur, la négociation étant aujourd'hui au cœur des enjeux de cette action.

« La négociation [renouvelle] (...) les relations entre autorités publiques et acteurs tiers. (...) Elle se structure autour d'un problème d'action publique qui identifie des groupes, instances, milieux, privés et publics, porteurs d'intérêts liés au problème et dont la position les rend acteurs réels ou potentiels de sa résolution. L'institutionnalisation de la négociation rend compte de l'existence de ce qu'on pourrait appeler une démocratie administrative, par contraste avec une démocratie politique.

Les autorités publiques comptent moins du fait de la seule qualité des compétences qu'elles peuvent mobiliser et davantage par les barrages et interfaces qu'elles peuvent offrir comme scènes d'organisation et de légitimation sinon de la négociation du moins de l'ajustement entre des intérêts, entre des logiques d'action, entre des projets

hétérogènes. Tel est le sens de la nodalité comme instrument de l'action publique. »
(*Ibid.*, p.613 et 617)

La construction de « scènes d'action » est une des modalités privilégiées d'expression de cette fonction « nodale » :

« Des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. » (Duran et Thoenig, 1996, p.601)

Les « scènes » mises en place par les autorités publiques sont à la fois l'expression formelle et le meilleur poste d'observation des nouvelles modalités de l'action publique, principalement chargée de créer « *des procédures pour la rencontre et l'ajustement* ». Elles traduisent en effet l'engagement des organisations publiques, notamment à travers les moyens mis en œuvre⁹⁰. À la fois lieu et cadre de l'élaboration de solutions collectives et de l'action, elles sont, en outre, souvent territorialisées. À l'approche des Assises, il devient en effet de plus en plus clair et affirmé que l'objectif est de proposer une « scène d'action » partagée aux acteurs du territoire, qui leur permette d'une part, de construire une vision commune du territoire, non prédéfinie et d'autre part, un cadre, non contraignant, pour articuler au mieux leur action. Le Pôle d'Orly peut alors être défini comme une scène d'action territorialisée.

▪ Une scène communicationnelle

La notion de « scène communicationnelle » définie par Lussault, peut être rapprochée de celle de Duran et Thoenig, qu'elle complète sur le plan de sa dimension et de sa portée sémiotique. Pour Lussault, « *une politique territoriale* » peut être « *considérée comme un ensemble de pratiques spatiales qui travaillent le matériau spatial sous sa forme idéale ou sa forme matérielle, destinées à organiser un territoire légitime d'intervention et qui se manifestent par une économie sémiotique spécifique, à forte dimension narrative.* » (Lussault, 2007, p. 222). Cette économie sémiotique donne lieu à de véritables « scènes communicationnelles », c'est-à-dire des « *scène(s) publicisée(s), organisée(s) et structurée(s)* » en vue de rendre visible et lisible l'action d'un acteur sur le territoire et de la mettre en scène et en intrigue. Le politique est logiquement le principal producteur de ces scènes. Sur le Pôle d'Orly, l'évolution du discours politique (amené par le technique) témoigne bien de l'affirmation d'une véritable politique territoriale, à travers la construction d'une scène communicationnelle autant que d'action.

La note transmise au Président en vue de l'Assemblée générale d'octobre, Assemblée à laquelle sera pour la première fois présentée et validée la démarche (note à l'Exécutif du 10/10/05), marque l'évolution de l'objectif vers la constitution d'un territoire de projet. La note s'ouvre sur une présentation du contexte territorial et affirme ensuite : « *c'est dans ce contexte que les Conseils généraux se sont associés pour accompagner le développement du pôle* », dans l'objectif de permettre au territoire de bénéficier de retombées positives, de garantir son développement durable... Ce ne sont plus, ni la crise, ni l'avenir de l'aéroport, qui justifient la démarche, mais les

⁹⁰ Dans ce contexte, l'administration devient un « *réservoir de moyens et non plus (...) réservoir de solutions* », selon une vision très instrumentale de l'organisation. « *Elle constitue un ensemble de ressources tant intellectuelles que matérielles qu'il faudra mobiliser dans des configurations variables. L'organisation définit statiquement un montant de ressources et de manière dynamique des opportunités de coopération en fonction d'enjeux spécifiques.* » (Duran, 1999, p.132).

enjeux et le potentiel propres au territoire, la volonté des collectivités de renforcer son poids et son rôle dans le développement Sud francilien. De la gestion d'un problème centré sur la plateforme (il s'agissait d'« *être partie prenante du développement d'Orly* »), on passe à la mise en place d'une réflexion collective qui doit révéler le potentiel du territoire et en faire un lieu de projet, collectifs et pour chacun (l'avenir de la plateforme n'étant plus qu'un pan de la réflexion).

À l'issue des premières Assises, l'objet des notes devient : « démarche de réflexion sur le Pôle d'Orly » (note de janvier 06 à la DRCL). Les notes présentent le pôle à la façon d'un territoire institué et reconnu, en termes de poids de population et d'emplois, de spécialités d'activités, de réseau organisationnel, à travers son jeu d'acteurs spécifique. Elles s'ouvrent sur une présentation des atouts et faiblesses du territoire, tout en mettant en avant le potentiel qu'il recèle et prennent ainsi la forme d'un exercice de promotion du territoire et de valorisation de la démarche et de la mobilisation des acteurs. Une ambition pour le territoire est affirmée : les départements commencent à projeter. Les études qu'ils ont conduites leur ont fait prendre conscience du poids démographique du pôle (près de 300 000 habitants), de ses atouts et de ses enjeux. Sous-utilisé par les compagnies aériennes, il est toutefois déjà un pôle d'emplois, dispose d'un potentiel économique et de disponibilités foncières. Le réseau de transports doit cependant être renforcé et les marges de manœuvre pour l'amélioration de la qualité de vie sont non négligeables. Ces sujets constituent autant de combats politiques à mener : le Pôle d'Orly apparaît comme un terrain d'engagement collectif.

2.2.2 De l'informel manifeste

Si la territorialisation des politiques publiques est un fait avéré, tôt relevé par Duran et Thoenig qui la considèrent comme un fait incontournable, la traduction institutionnelle de cette territorialisation n'apparaît pas pour eux comme une nécessité.

« Le besoin de coordination est fonction du degré d'interdépendance existant entre les parties d'un système interorganisationnel. La perception que les acteurs ont de cette interdépendance est donc cruciale. Les fonctions d'intégration ne peuvent plus être personnalisées, c'est l'intelligence des problèmes qui oblige à la coordination. Si le système n'est plus essentiellement fondé sur une interdépendance d'ordre vertical, il n'est pas non plus d'ordre horizontal stricto sensu. D'où la difficulté à schématiser un univers où la ligne est moins pertinente que le cercle, les frontières moins nettes que les chevauchements, la diversité plus marquée que l'unité. » (p.599)

« Les institutions et les procédures tant politiques qu'administratives deviennent un problème. Car les frontières se révèlent floues à beaucoup d'égards qui dissocieraient les enjeux collectifs et les politiques publiques, les décideurs et les assujettis, le général et le particulier » (*Ibid.*, p.601)

Comme le notent Duran et Thoenig, au sein des scènes d'action relevant des politiques constitutives, le traitement des problèmes fait souvent appel au bricolage institutionnel (Coutard, 2001) et à la débrouillardise locale, et l'action peut être formalisée, même ponctuellement, dans des cadres éphémères, qui n'ont toutefois pas vocation à être institutionnalisés, ni figés dans le temps. Les auteurs proposent ainsi une issue au problème de la stabilisation des dispositifs différentes des précédentes théories examinées (l'interterritorialité et le projet urbain) : ils affirment l'absence de primauté de

l'institutionnalisation, celle-ci ne faisant dès lors plus figure d'horizon d'attente à l'aune duquel est évalué l'action. Ils pensent alors le caractère éphémère des dispositifs associés aux politiques constitutives comme une de leurs caractéristiques fondamentales. Ces dispositifs fonctionnent selon eux sur le mode de l'« *informel manifeste* », qu'ils définissent comme :

« L'enjeu de l'institutionnalisation réside dans la production de systèmes informels qui soient pragmatiques, c'est-à-dire orientés vers la gestion de problèmes et non vers la ratification de valeurs et d'objectifs. L'informel comme mode d'action revêt un statut nouveau qui n'est pas celui en cours dans la régulation croisée, c'est-à-dire du formel domestiqué. Il reste à inventer chaque fois et vaut pour lui-même. Il n'est pas de l'adaptation. L'innovation est son essence. En fait, il fournit à l'interdépendance une solution collectivement dégagée. Il ne se cache pas, mais s'affiche comme institutionnalisation. Il dégage une manière de se coordonner qui est alternative à la vision orthodoxe de l'administration publique. Alors que les institutions s'inscrivent dans la durée, cet informel manifeste se définit comme un mode de gestion en permanence malléable, ne médiatisant pas les relations par des règles strictes. » (Duran et Thoenig, 1996, p.598)

L'oxymore portée par cet « *informel manifeste* » constitue une entrée particulièrement intéressante et pertinente pour notre analyse du Pôle d'Orly. La « manifestation », pensée en tant que performance unique, impossible à figer, non répliquable et non dupliquable, n'a pas nécessairement pour vocation l'institutionnalisation. Une fois réalisée, elle peut suivre plusieurs trajectoires : elle peut se « durcir » dans le temps - être inscrite puis reproduite par exemple - et finalement se stabiliser dans une forme donnée, comme elle peut disparaître et ne jamais réapparaître sous une forme similaire.

Les Assises situent la démarche sur une trajectoire allant de l'informel à l'informel manifeste. Elles formalisent et officialisent, dans un premier temps, la rencontre entre acteurs, sans que soit préjugée sa stabilisation à venir. Première expression formelle de la collaboration engagée par les départements, elles serviront de cadre de référence pour l'organisation de la suite des travaux et seront reproduites sous une forme évolutive, au fil de l'avancement de la démarche, les années suivantes. Elles sont avant tout pensées comme devant permettre la création de fenêtres d'opportunités pour l'action au service d'un « grand territoire »; elles sont donc dans un premier temps l'occasion de formaliser cet objectif, de nommer les élus référents et d'identifier les alliés de la démarche. Le choix de « Grands témoins » pour les Assises témoignent du résultat des rencontres avec les partenaires, qui ont fait apparaître un réseau d'acteurs intéressés par le pôle, qui demandent à être à mobilisés et structurés. Des groupes de travail thématiques, rassemblant les acteurs mobilisés dans le cadre des Assises, sont imaginés pour prendre la suite de ce premier rendez-vous, chargés d'approfondir les différentes problématiques abordées. Ils devront permettre l'élaboration du projet partagé en vue des secondes Assises.

À travers cet *informel manifeste* l'action prend forme et peut se déployer en un dispositif, qui se compose :

- **De groupes projet, comités techniques et comité de pilotage**, internes aux départements ;

- **Des Assises** proprement dites (2005 à 2007), auxquelles participent plusieurs centaines d'acteurs ;
- **De groupes de travail thématiques**⁹¹ (2006) ;
- **De commissions** (qui complètent ou non ces groupes selon années), présidées par des élus, regroupant entre 20 et 40 personnes.

Autant de lieux où sont interrogés la démarche, sa nature, ses modalités de formalisation. L'administration y expérimente et y met en œuvre sa fonction de nodalité. Les groupes de travail et les Assises constituent un dispositif évolutif, qui n'enferme pas les acteurs dans une direction, ni dans un type de relations donné.

Le groupe projet s'interroge par ailleurs sur le débouché des Assises, c'est-à-dire sur la suite des travaux : réalisera-t-on un schéma de développement formalisé ? Vise-t-on une simple intégration au SDRIF ? La fin reste ouverte et les discussions débouchent sur une division des Assises en deux journées : une prévue en juin pour la présentation des études, une autre à l'automne pour engager de possibles discussions sur un schéma de développement partagé. Ces deux journées se transformeront en deux Assises, deux années consécutives.

*
* *

Avec le Pôle d'Orly apparaissent une scène communicationnelle ainsi qu'une scène d'action originales, qui témoignent d'une volonté de s'écarter d'un horizon institutionnel. Mais considéré à l'aune des théories sur le projet urbain ou de l'interterritorialité, le Pôle d'Orly se réalisant sur le mode de l'informel manifeste, apparaît trop fragile, trop peu durable, trop peu autonome et finalement trop délicat pour être porté volontairement et consciemment. Il ne serait pas candidat pour réussir l'épreuve de réalité finale de la fixation dans une forme territoriale et un dispositif organisationnel tendant à l'institutionnaliser. La réalité du Pôle d'Orly ne peut se mesurer au chemin parcouru vers la reconnaissance institutionnelle, non plus que son efficacité ou sa productivité. Sous sa forme d'informel manifeste et de scène communicationnelle, il crée en effet une réalité territoriale qui lui est propre et s'affirme comme support d'une identité partagée. C'est pourquoi nous avons cherché des notions nous permettant de tirer pleinement les conséquences de ces premières observations en construisant une conception du dispositif territorial et organisationnel qui s'écarte des cadres d'interprétation traditionnel du projet de territoire. Nous avons exploré pour ce faire la notion de Malentendu.

⁹¹À la suite des premières Assises, cinq groupes de travail sont mis en place autour des thématiques suivantes :

- Harmoniser les projets de développement ;
- Améliorer la qualité de vie des riverains ;
- Faciliter l'accessibilité du pôle ;
- Renforcer les retombées socio-économiques ;
- Diversifier l'offre aérienne.

Ces groupes se réunissent une fois par trimestre et rassemblent en moyenne une trentaine d'acteurs (institutionnels, associatifs, socio-économiques, transports, agences diverses...). Le BIPE présente en introduction aux premiers groupes de travail leur objectif commun : contribuer à l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement pour le pôle, qui doit être l'objet des deuxièmes Assises.

2.3 Dynamique du Malentendu et lieux de la rencontre : un nouveau référentiel pour l'action territoriale

Véritable scène de la rencontre, le dispositif engagé avec les Assises permet d'engager une dynamique qui se heurte aux limites des théories du projet urbain et de l'interterritorialité, celles-ci ne lui permettant pas de garantir le caractère ouvert qui fait sa spécificité. La théorie du malentendu et de la rencontre proposée par La Cecla nous semble permettre de construire un regard décalé sur la rencontre en offrant une alternative au point de vue qui fait de l'institutionnalisation l'horizon ultime de l'action coordonnée (assurant sa légitimité, sa longévité et son efficacité).

2.3.1 De la créativité du malentendu et de la rencontre

▪ *Le Malentendu, occasion et zone de traduction : au-delà de l'idéologie communicationnelle*

Plus qu'un défaut ou un simple manquement, La Cecla fait du malentendu une figure de la condition humaine, parente de l'insociable sociabilité et de l'impossible co-présence. Il se fonde sur un postulat selon lequel la compréhension parfaite et totale d'autrui est impossible, la connaissance et l'accès à l'autre étant toujours limités, jamais transparents. La théorie du malentendu s'inscrit donc en faux contre toute idéologie de la communication (notamment contre celle prônée par la philosophie habermassienne) et offre une perspective décalée par rapport au modèle du projet urbain largement baigné par cette idéologie. S'en remettre à la rationalité et à l'argumentation en particulier pour construire la compréhension et l'entente entre les individus, revient à nier une partie essentielle de l'échange entre les individus et nous prive selon lui des moyens de comprendre et de gérer les conflits. Le malentendu nous constitue en propre, il faut donc apprendre à le reconnaître, à l'intégrer et à le gérer plutôt que de chercher à l'éliminer à tout prix.

Pour La Cecla, le malentendu est essentiel dans tout « *désir lucide de construction dialogique, relationnelle, interactive de la réalité* » (Ibid., p.128), c'est le « *signal* » qui garantit la prise de conscience et la prise en compte de l'altérité. Si le malentendu est une fatalité résultant de l'imperfection humaine, il est aussi la condition de possibilité de la rencontre et peut servir de creuset à la créativité. Dans ce contexte, l'équivoque⁹² n'est mauvaise que si elle est niée ; gérée, elle peut devenir positive, c'est-à-dire être performative. Considérée comme une dynamique qui se déroule dans le temps et dans l'espace, il devient possible de l'intégrer dans un processus et d'en faire une zone de traduction et d'échanges possibles.

La théorie du malentendu et de la rencontre opère une sortie de l'immédiateté, en mettant en avant la nécessité et le caractère positif des détours, par le langage et les instruments. Tout est occasion de rencontre. Les malentendus engendrent des espaces d'explication, qui sont des espaces de rencontre : « *C'est parce qu'on ne s'est pas compris qu'il faut continuer à s'expliquer. (...) Le malentendu devient alors une occasion de traduction, zone où l'incommunicabilité entre*

⁹² Les termes d'équivoque et d'équivocité sont récurrents dans l'essai de La Cecla, mais semblent synonymes d'ambiguïté. Pour une distinction entre les deux notions, voir le Chapitre 4, section 2.2.1

gens et entre cultures en arrive à devoir transiger. » (*Ibid.*, p. 14). On peut rapprocher cette conception de la traduction chez Latour, processus caractérisé par la nécessité de s'expliquer et de transiger, c'est-à-dire de se transformer au contact de l'autre.

La théorie du malentendu présente ainsi l'intérêt de s'écarter tant d'une idéologie communicationnelle que d'une conception du jeu d'acteurs comme résultante de conflits d'intérêts et de jeux de pouvoir. Si le rapport à l'autre se joue dans la confrontation, il se situe également dans un rapport d'échanges et de création. Ce rapport est réflexif, il implique un retour sur soi, ses pratiques, ses représentations et ses croyances, voire, *in fine*, une réorientation de ces dernières. Il est donc également transformation, puisqu'on n'est jamais tout à fait le même après qu'il a eu lieu. Il fonde par ailleurs la possibilité du don – qui exige que l'on attende rien en retour – qui caractérise selon lui le lien social.

▪ ***Les modalités de la rencontre : temporalité, spatialité et du nature de l'accord (zone frontière mouvante et redéfinition du compromis)***

Métaphore utile pour évoquer le projet, la rencontre, dans sa dialectique avec le malentendu, invite à mettre au premier plan de l'analyse et de l'évaluation des démarches de projet :

- **Le temps**, en tant que processus nécessaire à la traduction et à la transformation ;
- **Le lieu de la rencontre** (physique, spatial et procédural) ;
- **Le compromis** comme objectif (par opposition au consensus).

Le temps, envisagé comme un processus, est d'abord garant de la réflexivité. L'efficacité du processus est alors envisagée à l'aune de la réflexivité et de l'ouverture qu'il rend possible : le temps consacré à la concertation est-il suffisant pour permettre une transformation des acteurs, à de nouvelles identités de se forger ? Est-il suffisant pour envisager l'intégration de nouveaux acteurs en cours de processus ? Le temps devient une condition de possibilité pour s'expliquer et transiger, il doit permettre de s'autoriser des détours pour traiter des questions qui suscitent un blocage lorsqu'elles sont abordées trop frontalement. Le détour, souvent nécessaire aux opérations de traduction, est alors occasion de créativité : chaque partie doit puiser dans ses ressources pour se faire comprendre, comprendre l'autre et évoluer. Cette importance accordée au temps long et au détour s'oppose à la conception communicationnelle sur laquelle s'appuient souvent les dispositifs de concertation qui font de la pédagogie (la plupart du temps à sens unique) l'outil central garant de la qualité de l'échange.

Le malentendu considère par ailleurs le temps dans sa dimension d'épreuve : la relation qui se déploie dans la durée est une mise en risque, donnant l'occasion de trébucher et donc de se rencontrer. Il porte ainsi l'attention sur ce qui résiste : les frottements (l'incommunicabilité) et les plis (les terrains d'entente) (cf. Deleuze, 1988 ; Latour, 1999). L'accord et le projet peuvent alors être vus comme un ensemble de prises que les acteurs trouvent chez l'autre, ainsi que dans la réalité, pour définir une réalité commune. Le déploiement d'un dispositif d'échange dans le temps fait apparaître l'effort, réalisé jour après jour, par les uns et les autres, pour s'impliquer dans le projet et résister aux forces qui tirent les parties dans un sens contraire.

La rencontre redéfinit finalement l'objectif de la concertation. Elle dépouille l'accord et le soulage en même temps de toute prétention de transparence et de compréhension totale.

L'enjeu de la rencontre se déplace du consensus vers le compromis. Le malentendu fait du compromis une réalité complexe, à la fois terrain d'entente et compromission. La compromission vient en fait de la reconnaissance de l'altérité (dont elle est une conséquence) : pour arriver à un accord, il faut avoir changé, ou du moins avoir créé une zone où l'on peut être différent, sans se perdre, où l'on peut se positionner comme « même », tout en restant séparés. Construit dans la durée, le compromis est enfin le produit d'une traduction qui prend du temps.

La spatialité devient également une composante et une caractéristique centrale de la rencontre. Le dispositif de la rencontre est le lieu où l'on « se secoue l'identité » : il doit permettre l'émergence du nouveau, la prise en compte de la contingence et éviter la sclérose du système. Il faut s'interroger sur ses caractéristiques, ses enjeux (ce qu'il met en jeu, ses conséquences sur les individus et les collectifs qui se prêtent au jeu) et ses produits. Si la stabilisation de la zone de rencontre (dans des procédures, des lieux physique) peut d'un côté permettre de limiter les prises de risques, donnant aux acteurs le sentiment de maîtriser et d'être capable d'utiliser le système, elle diminue de l'autre leur capacité à se laisser surprendre et leur ouverture à la nouveauté.

Pour La Cecla, la rencontre et le rapport de force ne sont pas nécessairement un processus de phagocytose d'une partie par une autre, mais peuvent aboutir à l'émergence d'une zone frontière (encore appelée zone de traduction). La dynamique d'intégration du jeu d'acteurs se déplace et se « joue » dans cette frontière, qui n'est ni faux-semblant ni simple statu quo. Elle est bien le lieu de création d'une nouvelle identité⁹³. La Cecla engage pour ainsi dire un passage du frontal au frontaliar, dans la conception qu'il propose des jeux d'acteurs. Il analyse alors les différentes formes prises par cette zone frontière (en lien avec différentes modalités de la rencontre) et construit une typologie qui peut servir de grille de lecture pour l'analyse des « scènes » mises en place par le Pôle d'Orly, à commencer par les Assises.

2.3.2 Le projet comme zone frontière

■ **Projet et topiques de la rencontre**

La Cecla voit la frontière comme un « *dépassement de la notion de marge et d'espace intercalaire, lieu de transformation de l'identité en identité de passage. (...) (qui) fait du malentendu un nouveau langage de médiation.* » (*Ibid.*, p.103). Une zone pour « *se dégourdir l'identité* » et être à son aise dans un environnement moins déterminé, moins limité que le « chez soi ». La Cecla présente plusieurs modèles de rencontres, qui sont autant d'espaces frontières, correspondant à divers degrés de changement engendrés par la rencontre.

Dans le modèle « gustatif » (*Ibid.*, p.113), tout d'abord, la rencontre consiste en des incursions chez l'autre, par des *topoi*, c'est-à-dire des lieux communs servant de commun dénominateur minimum entre cultures, qui peuvent prendre la forme d'objets, de nourriture, de musiques, etc. Ponctuelle et souvent superficielle, la rencontre constitue un dépaysement temporaire et inclut un « retour » prévu à l'identité d'origine et comporte ainsi très peu de risque de se perdre dans

⁹³ On ne ressort jamais exactement le même de la rencontre qu'on y est entré, et sans pour autant s'être perdu.

l'échange. Les rencontres de ce type posent les bases du développement de la tolérance et de la conciliation.

Avec le modèle « scénique et marchand », les incursions deviennent des rencontres spatialisées. L'espace frontière peut prendre des formes aussi diverses qu'un marché, ou qu'un ghetto⁹⁴. Dans cette rencontre, territorialisée, on pénètre dans l'espace de l'autre, même si celui-ci est parfois seulement mis en scène. Ces espaces constituent des zones frontières dans lesquelles les acteurs font l'expérience de représentations du monde et de modalités d'action différentes. Egalement temporaires, prévoyant un retour possible, les acteurs en sortent transformés mais ne perdent pas leur substance profonde.

Enfin, à travers la « créolisation », La Cecla présente un modèle de rencontre sous forme de processus. La rencontre s'étire dans l'espace et dans le temps, elle aboutit à la transformation de l'identité des acteurs impliqués et va jusqu'à construire une nouvelle identité. Elle représente un dépassement de la différence, de la dualité présente dans la rencontre. La frontière devient l'identité elle-même.

On peut établir un parallèle entre ces différents modèles de rencontre et les différents types de concertation qui peuvent exister de nos jours. Certains processus de concertation reposent en effet sur des dispositifs exploitant les *topoi* du genre, constituant une parenthèse d'écoute sans grande conséquence pour celui qui y entre, sans engendrer de transformation chez ceux qui y participent (modèle gustatif). D'autres ont pour objectif d'organiser une rencontre qui permette aux participants de réellement échanger et de sortir *a minima* sensibilisés aux problématiques des différentes parties en jeu et *a maxima* de construire les bases d'une mutuelle reconnaissance et d'un compromis. Les acteurs peuvent être amenés à se retrouver au sein d'un espace commun dans lequel ils peuvent agir ensemble, mais les identités de chacun sont toujours respectées et préservées (modèle scénique et marchand). Enfin, certains processus de concertation peuvent engager les acteurs sur la voie d'une co-construction qui les engagent peu à peu vers l'élaboration d'une nouvelle structure (institution) qui fera disparaître celles d'origine (modèle de la créolisation).

La typologie proposée par La Cecla présente pour nous l'intérêt d'aborder l'analyse de cet espace frontière dans une perspective non normative. Le modèle créole n'est pas meilleur ni plus abouti que le modèle scénique, ceux-ci sont pensés comme des modes d'expression différents du caractère « frontalier » des projets. L'objectif n'est pas nécessairement de réaliser une transformation complète des acteurs qui y participent, de produire une nouvelle identité dans laquelle les anciennes se fondent. Dans cette logique, la création et l'institutionnalisation d'une nouvelle forme - dispositif, institution -, faisant disparaître les autres, n'est pas l'unique débouché souhaitable de la rencontre.

⁹⁴ « On peut "habiter" le malentendu [le guetto] et en faire effectivement une zone de respect, un coussinet amortisseur de la relation à autrui. L'espace habité retarde le conflit et parfois même il le résout quand il permet aux différences de se révéler, aux tensions d'advenir c'est-à-dire de se résoudre sous forme de représentation. » (La Cecla, 2002, p.37).

La dynamique de la rencontre sur le mode scénique présente des caractéristiques par ailleurs très intéressantes :

- **Elle transforme les participants**, en augmentant la compréhension mutuelle et la tolérance des uns à l'égard des autres ;
- **Elle préserve une part de malentendu**, souvent bien entendu, qui permet aux partenaires d'être et de tenir ensemble malgré leurs différences ;
- **Elle permet finalement aux acteurs de partager une identité commune** dans laquelle ils se retrouvent, ponctuellement, **sans perdre leur identité d'origine**.

Suivant cette typologie, il est possible de définir les Assises du Pôle d'Orly comme une zone frontière correspondant au modèle scénique, un territoire malentendu. « *Le malentendu est alors la ligne de partage, la frontière qui acquiert une forme. Cela devient une zone neutre, un terrain-vague où l'identité, ou mieux les identités différentes et confrontées peuvent se positionner tout en restant séparées, précisément grâce au malentendu.* » (*Ibid.*, p.14). Le territoire devient un « espace-objet » de projet partagé, cadre dans lequel une action commune peut être organisée, sans que l'identité ni l'intégrité des entités d'origine ne soit remise en cause.

▪ **Les Assises : rencontre autour d'une œuvre ouverte**

Cette définition de la zone frontière peut également être rapprochée de la notion d'œuvre ouverte proposée par Umberto Eco (1968, 1979) Pour lui, « *un texte est un produit dont le sort interprétatif doit faire partie de son propre mécanisme génératif ; générer un texte signifie mettre en œuvre une stratégie dont font partie les prévisions des mouvements de l'autre* » (Eco, 1979, p. 68). L'auteur d'un texte, doit intégrer dans leur conception des stratégies visant à prévoir l'interprétation de celui qui le reçoit et à favoriser le travail d'appropriation. Le texte, tel que conçu par Eco, ménage à travers ses non-dits, des « blancs », des espaces qui pourront être investis par le lecteur.

Suivant les stratégies adoptées par les auteurs, les textes sont ainsi plus ou moins « fermés » ou « ouverts », leurs degrés d'ouverture ou de fermeture correspondants à une intention de l'auteur de laisser plus ou moins de marge de manœuvre au lecteur dans son interprétation. Les textes les plus « fermés » s'adressent ainsi à une classe de lecteurs considérés comme pouvant adhérer sans difficulté aux propositions faites par le texte et se ferment dans le même temps à un lectorat moins favorables *a priori*, sans chercher à s'adapter à ce dernier. Le « *lecteur modèle* » (Schmoll, 2006) présumé par ces textes s'oppose à une vision d'un lecteur laissé libre face à « *l'œuvre ouverte* » et d'un texte qui cherche au contraire à stimuler l'interprétation et l'utilisation que pourra en faire son lecteur. Dans le cas de l'œuvre ouverte, le lecteur participe de la créativité associée à l'œuvre, qui se prolonge du moment de sa conception à celui de sa réception.

Nous pouvons ainsi redéfinir l'œuvre ouverte, en nous appuyant sur l'acception d'Umberto Eco, afin de compléter la vision qu'en donne Martin Vanier pour l'interterritorialité. Il nous semble en effet que la contingence n'est pas la seule - ou la principale - caractéristique des procédures et dispositifs qui se réclameraient de la notion d'œuvre ouverte, il faut y ajouter les espaces d'ambiguïté qu'ils ménagent, c'est-à-dire la multiplicité des interprétations dont ceux-ci peuvent

faire l'objet, qui reflète de la diversité des participants. Différentes lectures doivent pouvoir en être faites, qui rendent *a priori* difficile une fixation de la forme et de ses règles de fonctionnement (de façon précise et détaillée) dans un cadre institutionnel. Sur le plan du contenu également, une marge de manœuvre doit être laissée à chacun pour choisir d'investir le cadre proposé à des degrés divers, lui donner un sens et une portée plus ou moins forte, et finalement d'accepter une transformation de son identité plus ou moins importante. Le malentendu joue ainsi une part active dans l'œuvre ouverte, dont il est au cœur de la définition : l'ambiguïté devenant une condition essentielle de la rencontre entre une pluralité d'acteurs (sur le modèle de la relation entre l'auteur et ses lecteurs) et de la créativité collective (issue de cette rencontre). L'œuvre ouverte est ainsi bien une forme de zone frontière, où l'on vient « se dégourdir l'identité » et où l'on accepte d'en construire et d'en partager une nouvelle, sans que celle-ci ne remplace la première.

Dans cette acception de l'œuvre ouverte, la stabilisation du dispositif elle-même n'est pas évidente, si elle a lieu, elle est le plus souvent ponctuelle : dans la mesure où de nouvelles interprétations peuvent intervenir, la forme est susceptible d'évoluer. L'indétermination de la forme nous semble alors être également une composante de l'ouverture du dispositif : les dispositifs en place doivent donc *a minima* rester ouverts à une potentielle transformation. En s'inscrivant dans un temps long, sans définir de finalité *a priori* - ni une fin dans le temps, ni un objectif précis à atteindre - les Assises vont dans ce sens. Les CG prennent tout d'abord le temps de la rencontre, à travers la conduite d'études, puis les rencontres avec les acteurs et enfin, à travers la construction progressive du dispositif des Assises lui-même, caractérisé par son évolutivité. Entre 2004 et 2007, le dispositif est complètement ouvert dans sa forme, il évoluera d'ailleurs chaque année : le nombre, la composition et la mission des groupes de travail évolue, se transforment parfois en commission plus formelle, pilotée par des élus, reprennent ensuite des configurations plus techniques...

Le territoire qui émerge de cette action semble alors pouvoir se détacher de tout périmètre institutionnalisé ou institutionnalisable. Sa nature particulièrement complexe n'est pas incompatible avec un certain degré de malentendu et d'ambiguïté. Il est une zone frontière instable. Il pourrait par ailleurs bien apparaître (et exister) à travers des effets secondaires, non directement visibles.

*
* *

À l'issue des premières Assises, la territorialisation de la démarche est un fait avéré et reconnu par les Conseils généraux.

« A. Bonhomme : C'est vraiment avec les diagnostics et les réactions des gens dans la salle au moment des premières assises que c'est devenu évident qu'on parlait plus de la plateforme, mais du territoire autour. »

Les départements mettent en avant la logique processuelle de leur action, l'objectif d'organisation et de stabilisation d'un réseau d'acteurs. Ils peinent néanmoins à affirmer une construction identitaire devant déboucher sur une institutionnalisation de leur action. Il nous faut interroger la difficulté liée à la reconnaissance de l'émergence d'un territoire. Y a-t-il une lacune dans la territorialisation de la démarche ? Cette difficulté ne pointe-t-elle pas plutôt la nécessité de repenser les cadres conceptuels à travers lesquels nous concevons le territoire ?

Comment opère la territorialisation de la démarche ? Quelle est la nature du territoire qui émerge conjointement avec ce dispositif ?

3. L'émergence d'un grand interterritoire

Les réflexions conduites dans le cadre de la préparation des Assises, puis lors des échanges avec les partenaires auxquels elles servent de cadre, nourrissent une identité collective territorialisée et territorialisante. L'autonomisation et la stabilisation de la démarche comme de la forme territoriale qui semble en être issue ne sont toutefois pas évidentes. Plusieurs obstacles entravent *a priori* la territorialisation de la démarche et la transformation du projet en projet de territoire. Une telle affirmation conduirait tout d'abord les départements hors des limites de leurs compétences en aménagement, s'exposant au risque d'être critiqués pour usurpation du rôle des communes et des intercommunalités. Par ailleurs, la dynamique de construction d'une stratégie métropolitaine est trop embryonnaire pour servir de cadre légitimant à leur action en faveur d'un territoire donné. Enfin, la reconnaissance du territoire aéroportuaire se heurte directement aux représentations qu'en ont les acteurs, marquées par la vision véhiculée par la loi.

Pour dépasser ces blocages et porter une démarche relevant du dispositif ouvert, telle que nous semblent l'être les Assises à ce stade du projet, une représentation singulière du territoire est peut-être nécessaire. En effet, si l'on considère que les Assises ne suivent pas nécessairement la trajectoire d'un projet classique, telle que celle décrite par Pinson, la nature du territoire émergent pourrait bien être également différente. Comment analyser le territoire qui apparaît ? Après avoir analysé les enjeux relatifs à son identité et à son autonomisation, nous aborderons ceux liés à la nature du territoire qui doit correspondre à un dispositif ouvert.

3.1 Un « grand territoire » aéroportuaire ? Changement de regard sur un territoire de banlieue

Dans un premier temps, l'enjeu est celui de la reconnaissance d'un territoire de banlieue. Les départements travaillent sur un « objet interdit » : œuvrant dans une dynamique qui tend à valoriser la dimension urbaine et les enjeux territoriaux du pôle, ils vont à l'encontre des représentations historiques et légales de cet espace, qui le cantonnent à un espace résumé par sa fonctionnalité économique, en forme de « territoire servant » de la capitale. La démarche engagée est en elle-même vectrice d'un nouveau regard porté sur le territoire.

3.1.1 Lorsque la loi fait obstacle à la reconnaissance d'un territoire

L'histoire du développement de l'espace situé aux abords de la plateforme s'inscrit dans une logique de développement d'un « territoire servant » pour la capitale, bien loin de la conception d'une urbanité et de la qualité qui peuvent être les nôtres aujourd'hui. Entre 1960 et 1975, on peut ainsi suivre la constitution d'un ensemble de plaques monofonctionnelles et fermées sur-elles-mêmes.

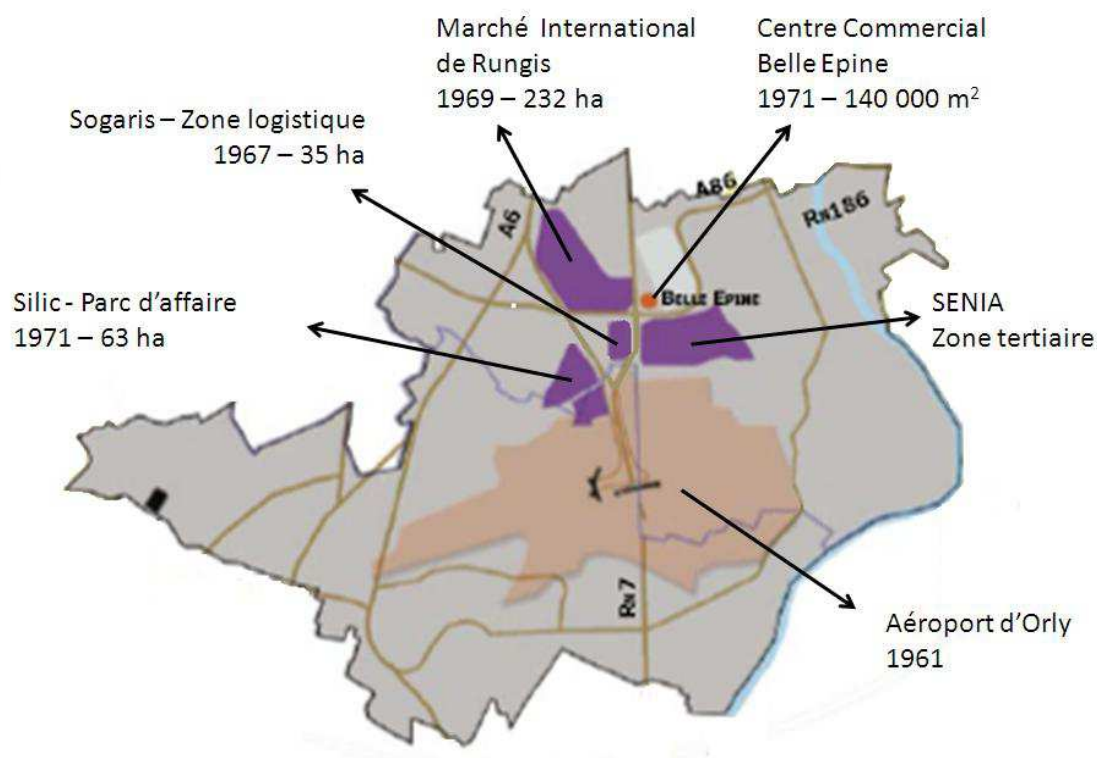


Figure 9 - Développement de "plaques" monofonctionnelles autour de la plateforme : les années 1960 et 1970

La décision de déplacer le marché international des Halles vers Rungis est prise en 1961 et effective en 1967 ; celui-ci constitue une véritable place forte, entouré de murs, à l'intérieur duquel on ne pénètre qu'avec une autorisation. Le cimetière de Thiais lui fait face. Plusieurs zones d'activités (plateformes logistiques, parcs d'affaires) viennent ensuite combler les espaces entre eux et la plateforme aéroportuaire.

La loi vient acter et renforcer, dès 1975, la spécialisation fonctionnelle et économique de cet espace. Les restrictions de constructibilité autour d'Orly sont en effet instaurées par arrêté préfectoral⁹⁵ dix ans avant la législation sur le Plan d'Exposition au Bruit, qui les généralisera aux plus grands aéroports français⁹⁶ en 1985. Depuis des décennies, la loi a ainsi acté de l'incompatibilité entre aéroport et développement de la vie urbaine. Elle concède le droit au maintien de l'existant, mais cherche à limiter, voir à interdire autant que possible, la construction et l'augmentation de la population, au nom de sa protection, du bruit en premier lieu, de ses impacts sanitaires et d'un mal être en général. Seules sont autorisées les constructions à vocation industrielle et commerciale, ce qui a pour effet de renforcer la fonctionnalisation de l'espace (cf. Annexe 5). La carte des zones d'activités existantes aujourd'hui illustre cet état de fait. Une « géographie singulière » se développe autour des aéroports (Faburel, 2003a).

⁹⁵Arrêté préfectoral en date du 3 septembre 1975.

⁹⁶Loi n°85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes.

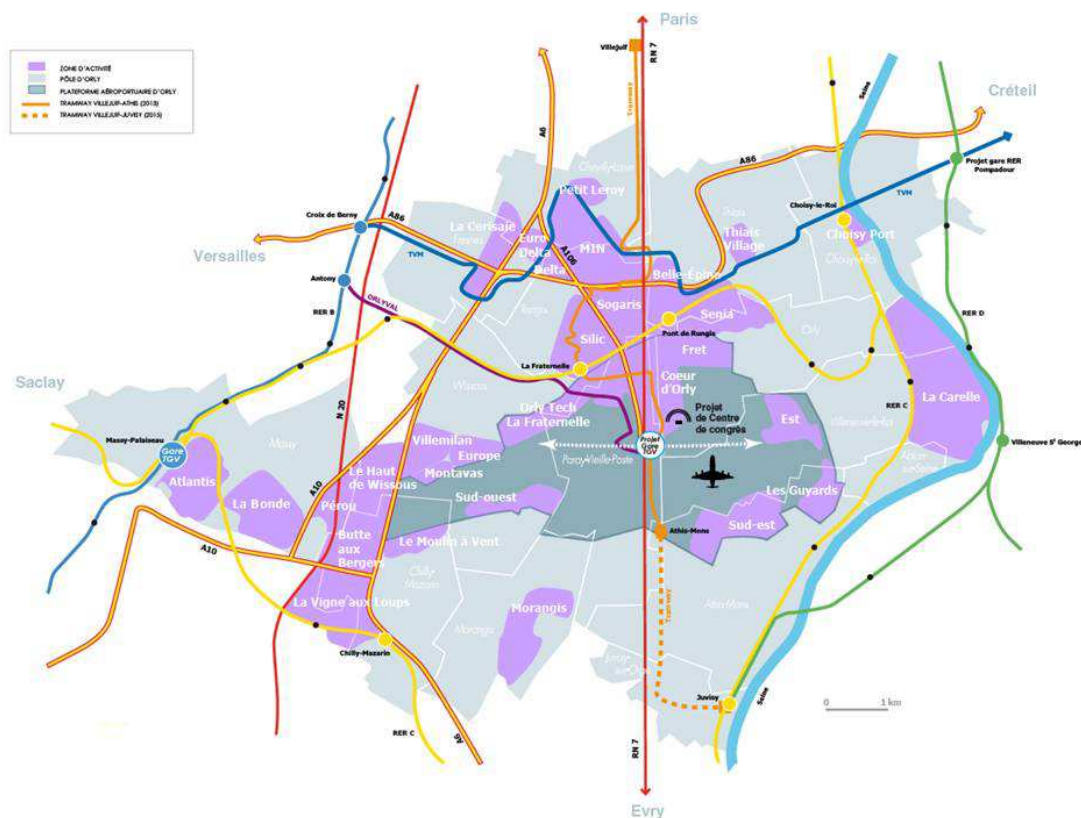


Figure 10 - Les zones d'activité du Pôle d'Orly : illustration du processus de spécialisation économique du territoire

La doctrine législative sur l'urbanisme autour des aéroports, considère que celui-ci doit être limité et contrôlé, interdisant au départ toute augmentation de la population, introduisant ponctuellement une augmentation relative de la population dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain ou de rénovation. Les débats ont été nombreux à l'Assemblée, les élus locaux qui y ont un second mandat cherchant à assouplir et à interpréter positivement ses limites, et ont entraîné de multiples réécritures des articles en question (L 147-5 et L147-1 du Code de l'Urbanisme, cf. Annexe 6). C'est en particulier « l'augmentation non significative », difficilement objectivable, qui a fait l'objet de discussions lorsque la loi l'autorisait⁹⁷. On peut considérer d'un côté que la loi exprime ainsi une forme de compromis. Elle reconnaît qu'il est impossible de trancher, c'est-à-dire soit de déplacer soit l'aéroport, soit les populations, et offre par ses ambiguïtés des marges de manœuvre nécessaires à une application souple dans la réalité, en déléguant la gestion des conflits liés à son interprétation à la sagesse du juge prudent. Cet argumentaire pourrait être satisfaisant, mais qu'elle interdise ou qu'elle introduise une relative ambiguïté, la loi pointe selon nous un problème plus profond.

En effet, les restrictions législatives servent finalement le maintien de ces espaces de banlieue dans une situation intermédiaire, empêchant leur reconnaissance de plein droit, de même

⁹⁷ Le législateur a fait évoluer périodiquement, dans un sens comme dans l'autre, les possibilités de construction au sein des plans d'exposition au bruit (cf. Annexe 6), se faisant le relais des combats des élus locaux pour rendre possible le maintien et le développement de leur commune. Les débats portaient alors tantôt sur la définition d'une « augmentation significative de la population », tantôt sur la suppression de cette mention.

qu'une autonomie de plein exercice (la loi s'imposant à tous les documents d'urbanisme). Elle constitue à cet égard un véritable obstacle à l'évolution de la banlieue et à son affirmation en tant que territoire urbain, sa capacité à définir sa propre urbanité et à la mettre en œuvre pour elle-même (Faburel, 2003a, b, c). Elle constitue un problème qu'il devient de plus en plus difficile de contourner. Au-delà des oppositions entre développement aéroportuaire et qualité de vie, c'est une bataille pour la banlieue et son changement de statut qui s'y joue.

L'ampleur du débat suscité par la révision du Plan d'Exposition au Bruit, engagée en 2009, témoigne de la mobilisation de plus en plus forte des élus locaux pour faire reconnaître l'urbanité de leur territoire (comme en témoignent les débats à l'Assemblée nationale, ainsi que lors de la Commission Consultative de l'Environnement de l'aéroport d'Orly), lors desquelles les élus s'expriment fortement pour défendre leurs communes. Les grandes difficultés rencontrées par l'Etat d'un côté pour mettre le document en révision et conduire la procédure et les importants ajustements obtenus par les élus locaux de l'autre, semblent indiquer une évolution des mentalités. Après avoir annoncé plusieurs fois la mise en révision (en 1997, puis au début des années 2000) sans y donner suite, l'Etat l'engage effectivement en 2009, une fois tous les autres PEB de France révisés (même la révision de celui de Roissy s'achève en 2007). Mais cette mise en révision est suspendue dès 2010, par les débats autour de « l'amendement Gonzalès ». Le député de Villeneuve-le-Roi, Didier Gonzalès, réussit en effet à introduire dans les discussions sur la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion⁹⁸, un amendement visant à supprimer la zone C (cf. Annexe 7). Le compromis issu des débats organise la rencontre entre une logique fondée sur la prise en compte des enjeux proprement urbains, territoriaux et politiques d'une part et la logique de la planification fondée sur objectivisation du problème d'autre part et aboutit à un document pour le moins étonnant. Les zones A et B sont redéfinies (selon un nouvel indicateur de bruit, leur superficie s'en trouve réduite) et la zone C est tout à la fois supprimée (la loi évite ainsi qu'un nouveau périmètre ne soit dessiné afin de ne pas risquer de l'étendre) et maintenue : les contraintes ayant cours dans l'ancienne zone C restent applicables !

⁹⁸Loi n°2009-323 du 25 mars 2009.

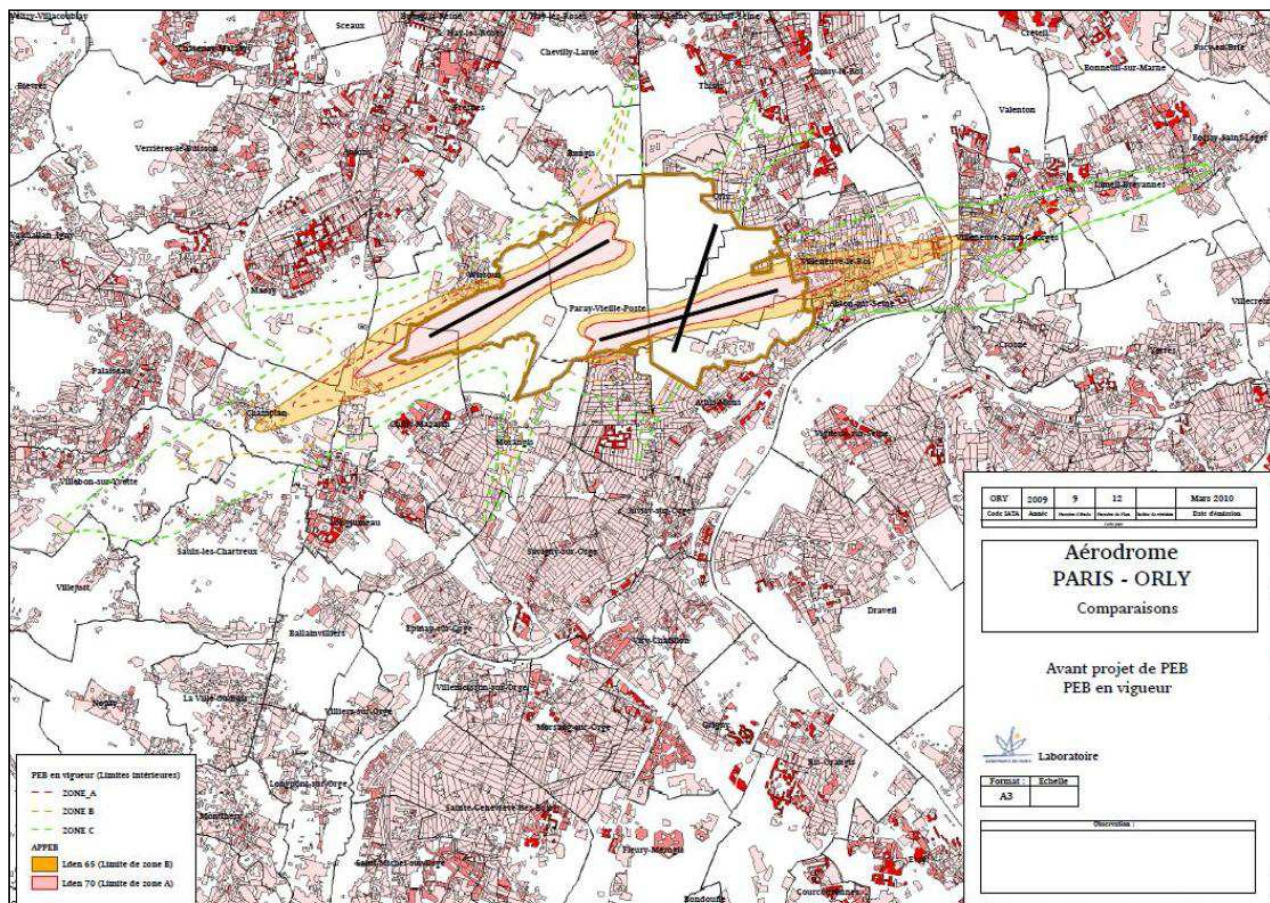


Figure 11 - La révision du Plan d'Exposition au Bruit

3.1.2 Penser le territoire aéroportuaire

Il reste difficile aujourd'hui de mettre en doute le bien-fondé de la protection organisée par la loi sur le Plan d'Exposition au bruit, sans être accusé de nier la réalité des effets sanitaires. Il s'agit pourtant moins de la nier que de constater que l'on peut s'accommoder de bien diverses manières du voisinage d'équipements nuisants et dangereux. On peut ainsi comparer cette situation à celles des gares, que l'on a souvent préféré tenir éloignées des centres-villes et sont devenues aujourd'hui des cœurs urbains, leur présence devenant même une condition pour l'ouverture à l'urbanisation dans bien des cas... Dans l'autre sens, pourquoi, dans le cas d'un danger jugé insupportable, ne pas prôner la fermeture de l'aéroport et son déplacement vers des zones moins peuplées ? Les débats ne manquent pas au quotidien sur ce sujet, surtout lorsqu'un élu local le met avec fracas à l'ordre du jour, suppléé par une ministre : le député Gonzalès a ainsi déposé une motion proposant la délocation de l'aéroport d'Orly (cf. Annexe 8). Le débat s'achève toujours de la même façon : affirmer qu'il faut accepter l'aéroport comme une pièce urbaine (et donc assouplir le droit à la construction) ou réclamer son déplacement, décrédibilise celui qui l'affirme comme en témoigne la réaction de l'Essonne (cf. Annexe 9).

Accepter l'existence d'un territoire aéroportuaire, c'est dans un premier temps accepter l'aéroport comme centralité urbaine et ainsi changer de regard sur ce qui est avant tout territoire de banlieue. Peu nombreux sont finalement les acteurs qui abordent la question de la

conciliation entre aéroport et territoire sous l'angle géographique et urbain. Il reste sans doute très difficile de donner une réalité territoriale concrète à une contradiction que l'on préfère laisser sur le plan de l'opposition entre intérêts économiques et environnementaux. Il semble par exemple encore difficile de prôner la mixité des usages lorsqu'il est question d'un équipement aussi nuisant, comme si l'on atteignait avec l'aéroport la limite du concevable. Et pourtant, il faut sans doute s'y confronter à bras le corps, pour passer du registre de la conciliation à la pensée d'une banlieue renouvelée.

Notons ici que l'aéroport n'a pas toujours été synonyme de négation de l'urbanité. Au contraire, lors de son ouverture, Orly est conçu comme un chef d'œuvre architectural, vitrine des progrès techniques et sociaux de la société d'après guerre, comme en témoigne le discours inaugural prononcé par le Général de Gaulle le 24 février 1961 (cf. Annexe 10)⁹⁹. Lieu de tourisme et centre commercial, il apparaît comme un véritable centre urbain (Roseau, 2008, 2011). De nombreux architectes, tels Hénard, l'intègrent dans leurs plans, au cœur de la ville (Idem). Les discours des premiers Directeurs de l'Aéroport d'Orly se font l'écho de ces représentations. L'aéroville n'est donc pas un concept nouveau. Mais force est de constater que l'airport city (ou la ville aéroportuaire) d'aujourd'hui n'ont pas la même signification. Si elles semblent vanter la réconciliation entre la ville et l'aéroport, l'urbanité qui la compose ne manque pas d'ambiguïté et s'accommode finalement bien de la spécialisation économique des territoires aéroportuaires. La fonction habiter y est largement absente.

Aujourd'hui, parmi les acteurs interrogés, rares sont ceux qui évoquent une représentation de l'urbain intégrant l'aéroport, mais l'un d'eux s'y est risqué :

« A. Cluzet : On voit, dans les agglomérations mondiales, que les développements se font autour des aéroports ; et que sacrifier aux aéroports loin des agglomérations centrales, c'est sans doute pas une solution d'avenir. Cette imbrication là, avec toutes les contraintes que l'on connaît en termes de bruit et de nuisances diverses, je trouve qu'elle est très intéressante, et à mon avis, elle est assez moderne, quoiqu'on en dise. Je crois qu'il ne faut pas renoncer à en faire un axe fort du développement. ».

Le traitement de ces espaces peine cependant à en faire des territoires urbains à part entière, autonomes, véritable lieux de vie, de travail, de loisirs, de déplacement... La division fonctionnelle les réduit souvent à l'une ou l'autre fonction et échoue à leur donner un caractère d'urbanité, associé notamment à la co-présence d'une multiplicité de fonctions et d'activités. On peut rapprocher à la suite des propos d'Alain Cluzet sur cette réalité en soulignant les enjeux posés au développement du territoire du Pôle :

« AC : Est-ce que les activités vont générer de l'emploi local qualifié et non qualifié ? Est-ce qu'on va être doté des infrastructures nécessaires ? Est-ce qu'on aura les lignes aériennes intéressantes et est-ce qu'il sera desservi considérant sa position urbaine, par des avions plus petits et moins polluants ? Et enfin, est-ce que le cadre paysager d'ensemble, l'environnement, va être traité avec une dignité d'ensemble ? Aujourd'hui, c'est un amoncellement de zones d'activités sans queue ni tête, il n'y a pas d'espaces verts, pas de bancs, à part une signalétique autoroutière, vous ne savez pas par où passer. On est dans des zones de fret, et c'est pas digne pour aménager l'ensemble d'un pôle de développement moderne. Il faudrait maintenant qu'un politique foncière se mette en place pour qu'on puisse avoir une action concrète. ».

⁹⁹De Gaulle, 1972, p.283-284.

Si l'on suit les analyses de Nathalie Roseau sur l'évolution de l'imaginaire aéroportuaire, « *les débats animant la sphère métropolitaine ne sont pas sans incidence sur les réflexions à l'œuvre dans l'enceinte aéroportuaire (...). L'aéroport n'est plus extérieur à la ville constituée, mais à l'intérieur d'une métropole en mutation. Il n'est plus la vitrine de la ville du futur, mais un terrain d'exploration des questions contemporaines.* » (Roseau, 2011, p.239). On peut rapprocher ces problématiques des questions développées depuis maintenant une dizaine d'années par les théoriciens de « l'entre-ville » (Sieverts, 2004). Il s'agit de renouveler le regard et le statut de territoires difficilement classables et qui constituent un véritable défi pour l'action des aménageurs et des urbanistes contemporains. Avant d'inventer les moyens appropriés de l'action sur ces derniers, il faut en passer par un processus de reconnaissance, théorique et pratique. Leur donner « droit de cité », c'est d'abord les réintégrer comme des espaces dignes d'être pensés et respectés dans leur nature.

3.2 Territoire de projet versus territoire ouvert

3.2.1 Le grand territoire : l'entre-ville en mode projet

▪ *Une nouvelle esthétique pour changer le regard porté sur la banlieue*

Bien que le thème de « l'entre-ville » ne soit pas absent d'écrits déjà anciens, tels que ceux de Sitte et Cerda, on le trouve depuis les années 2000, de façon généralisée, sous la plume des architectes-urbanistes. Quelques pionniers, Secchi (2000), Sieverts (2004) et Ascher (1995) notamment, se sont efforcés de penser les territoires qualifiés tantôt de banlieue, tantôt de périurbains, rurbains, ou plus récemment de métropolitain, comme des territoires à part entière et d'en faire des lieux de projets. Divers qualificatifs, renvoyant parfois à des concepts, sont aujourd'hui bien connus pour décrire les formes urbaines contemporaines¹⁰⁰ : la « ville diffuse », « l'entre-ville », la « métapole », etc. Secchi, Sieverts, Ascher et leurs successeurs ont tout d'abord mis en évidence la nécessité de lutter contre une doctrine dominante qui s'efforce de nier leur existence, alors même que ceux-ci représentent depuis des décennies une part majoritaire du tissu urbain. Donner un sens et une forme à ces territoires, proposer une lecture des deuxièmes et troisièmes couronnes des agglomérations, a longtemps relevé du discours subversif et résonne encore parfois ainsi. Leur reconnaissance constituerait un aveu d'impuissance face à l'étalement urbain et le renoncement à la densification comme seule évolution acceptable les concernant. À travers eux, ils proposent ainsi une analyse des processus à l'œuvre dans la construction des territoires métropolitains et posent les fondements de politiques pour les gérer de façon plus adaptée.

Pour Secchi, penser la ville diffuse (« *citta diffusa* ») nécessite de mettre en évidence les liens réciproques entre ville centre et périphérie et les liens entre polarités de banlieue.

¹⁰⁰ La ville infinie, s'étendant sur des espaces toujours plus lointains, possède toutefois ses utopies et modèles : la Broadacre city de Franck Lloyd Wright, la ville linéaire d'Arturo Soria y Mata, ou encore la ville réseau de Walter Gropius, en sont les principales représentantes. Mais ceux-ci n'ont pas été transformés en idéologie et font pour ainsi dire figure de discours prémonitoire, que l'on aurait préféré ne pas entendre.

« Penser ce territoire ne consiste pas seulement à en améliorer les fragments – enjeu combien nécessaire – mais à fabriquer du lien, de l'identité. Il nous faut construire des *progetti di suolo* [projets, dessins de terrains] en mesure d'offrir un horizon sensé à une ville inévitablement dispersée, fragmentaire et hétérogène. (...) compos[er] des situations qui peuvent fonder une nouvelle esthétique urbaine, élaborer des rythmes spatio-temporels et des séquences dans lesquelles on peut reconnaître les pratiques sociales d'aujourd'hui. » (Secchi, 2000, cité in Masbouni & Mangin, 2009, p. 14).

La question de l'esthétique des territoires de l'entre-ville est également posée par Sieverts. Il faut changer de regard sur ces territoires, que l'on doit apprendre à considérer comme le visage de l'urbanisme d'aujourd'hui. Pour avoir sa propre esthétique, celui-ci doit en premier lieu être vu et reconnu par ses usagers. Ascher (2008) voyait quant à lui une nouvelle esthétique se dessiner autour des « *cleantechs* » (technologies énergétiques) qui guideront l'expansion urbaine à venir, vouée à se poursuivre. Contrairement à l'étalement urbain, considéré aujourd'hui exclusivement dans une relation d'opposition avec les principes écologiques, ce développement se fera selon lui avec les nouvelles technologies énergétiques, écologiques. C'est à cette condition que les territoires de banlieue pourront être associés aux principes d'une esthétique écologique en cours de définition, suivant le principe que « *ce qui est écologiquement bon est beau* » (Ascher, 2008).

▪ ***Le « grand territoire », une définition de l'entre-ville en mode projet***

S'inspirant et poursuivant les réflexions initiées par ces penseurs de l'urbain, des architectes-urbanistes tels que Mangin et Devillers tentent de faire passer dans leur pratique cette esthétique et accordent une place centrale aux « grands territoires » dans leur action. Dans leur livre *Agir sur les grands territoires* (2009) ils plaident pour de nouveaux principes d'action territoriaux et mettent en avant des instruments tels que le « projet urbain » (examiné plus haut), portés par un changement de regard sur la banlieue.

Pour Mangin et Devillers, les grands territoires sont intrinsèquement liés à un type de volonté et d'intention particuliers la volonté politique, chargée de les faire exister et de susciter l'action. À la suite des théoriciens de l'entre-ville, Devillers propose une définition des grands territoires dont le premier point est le suivant :

« L'identité : Les grands territoires n'existent pas *a priori*, mais à travers une vision, une politique qui les constitue comme lieu de projet. L'urbanisme des grands territoires consisterait d'abord à les faire exister en les nommant et les désignant comme des territoires de projet. Puis à y créer de la valeur, en changeant profondément les rapports qu'entretiennent les habitants et les acteurs à leur territoire par eux-mêmes. » (Masbouni & Mangin, 2009, p. 13)

La définition du « grand territoire » lie par ailleurs ses caractéristiques à un type d'action :

« Les caractéristiques : les grands territoires se caractérisent par la discontinuité et la dispersion, à l'opposé de la continuité et de la saturation spécifique aux villes constituées (...). Dans cette mesure, la création de valeur par le projet sera globale, totale. Ce qui renvoie au mythe fondateur de l'urbanisme, l'addition des projets finissant par générer une amélioration généralisée du monde... (...) Intervenir par la dispersion suppose de ne plus considérer l'espace en tant qu'étendue mais comme un

semis, de choisir les points sur lesquels agir (...). Ces thèmes communs forment l'ossature du projet- qui est plus une thématique qu'un tracé.

Les réseaux : les points, les lieux sur lesquels se portent l'action sont toujours reliés par des réseaux. Ces réseaux sont matériels (transports), immatériels (services culturels) ou spatialisés (parcs). » (Idem)

Le territoire du Pôle d'Orly, tel qu'il se dessine, illustre bien cette définition du grand territoire : il n'existe pas *a priori*, mais naît des représentations d'acteurs et ne peut s'imposer dans ces représentations que s'il bénéficie d'un portage politique fort. Il représente une étendue d'espace de banlieue sur laquelle il sera impossible d'agir de façon continue, mais seulement de façon ciblée, en choisissant des points, des thèmes et en privilégiant la qualité des réseaux.

Un grand territoire n'existe pas *a priori*, mais il insiste pour exister et cette insistance est incarnée par la vision et la volonté de certains. La question de l'identité est ainsi au cœur de la définition des grands territoires et se trouve étroitement liée à la question du volontarisme de l'action en aménagement. Les auteurs soulignent l'importance de la volonté de quelques uns, de la permanence d'un visionnaire dans le temps, qui permet au projet de perdurer et au territoire de se construire peu à peu. On peut penser ici à la figure de Christian Hervy, sur le Pôle d'Orly, qui porte de façon constante sa vision du territoire.

Pour Mangin et Masbouni, ce volontarisme doit être décorrélé de la planification pour penser les projets sur ces territoires. Il s'agit alors de dépasser la dichotomie entre plan et projet. L'intention-volonté qui guide l'émergence de grands territoires apparaît de même nature que l'intention systématique qui caractérise pour Duran les politiques constitutives, ou encore que celle du système global d'intention mis en avant par Pinson dans son analyse du projet urbain. Elle recouvre une réalité plus processuelle que substantielle : c'est la volonté de mettre en œuvre un processus qui prime sur la définition du contenu de l'action (cf. chapitre 1 et supra, section 2.). Rien de plus évident si l'on considère que le projet urbain analysé compte Devillers parmi ses « pères fondateurs » (Pinson, 2004).

Les réflexions sur l'entre-ville et le grand territoire permettent ainsi de situer les problématiques territoriales du Pôle d'Orly dans un contexte plus large, celui des enjeux et des conditions de définition de l'urbain contemporain. Toutefois, la problématique de l'identité territoriale, centrale dans ces réflexions, associée à celle de la volonté et de l'intention nécessaires pour la porter, ne permet pas, telle qu'elle est posée, de penser l'émergence de territoires d'une nature singulière. Tout porte à croire, bien que les analyses ne soient pas les plus développées sur ce point dans l'ouvrage de Masbouni et Mangin, que l'horizon d'attente reste celui d'un territoire qui s'institutionnalise (comme c'est le cas pour le projet urbain). Si les auteurs soulignent la nécessité de palier l'absence d'échelle institutionnelle ou de gouvernance correspondant à celle des métropoles contemporaines comme des grands territoires, les expériences existantes citées en exemple sont pour la plupart pilotées par des institutions et comprises dans des frontières stabilisées. Le grand territoire n'interroge finalement pas vraiment la notion de territoire elle-même. Celle-ci reste d'une part associée à une échelle et à un périmètre possibles à identifier et stabiliser. Et d'autre part à une institution, telle que l'intercommunalité, mettant en avant des liens d'abord horizontaux entre les acteurs.

Certains acteurs du Pôle d'Orly, en particulier des élus locaux, incarnent cette représentation du projet, inscrit dans un horizon d'attente qui reste celui de l'institutionnalisation. Pour Christian Hervy, la gouvernance mise en place devrait avoir pour perspective la construction d'une identité territoriale permettant celle d'une structure intercommunale qui viendrait la prendre en charge. L'intercommunalité représente alors un moyen de réinscrire la démarche dans le cadre de la démocratie représentative, seule légitime selon lui.

« C. Hervy : Vous voyez, y'a un moment où se posait la question de savoir quel type d'instance on allait mettre en place pour porter le projet. Y'a la question de savoir quel projet, pour qui, ça c'est une chose, et puis la question de savoir quelle instance va porter le projet. Alors la réponse ça a été de dire une gouvernance permanente qui va porter dans la durée les Assises d'Orly. Moi je défendais autre chose. Pour moi, la question c'était pas de mettre en place une gouvernance, c'était de maintenir le cadre de travail partenarial des Assises d'Orly, pour continuer à approfondir les enjeux, tisser les consensus et créer les rapports de force nécessaires, avec tous les acteurs, sur une base élargie ; et puis qu'en même temps, il y ait les acteurs publics, en particulier les communes, qui disposent d'un niveau de décision, sur les projets qui relèvent de leur compétence : l'aménagement du territoire et le développement économique. (...) C'est la raison pour laquelle j'étais partisan de créer une association d'élus du grand bassin d'Orly, qui aille au-delà des élus des communes qui sont admises dans les instances existantes aujourd'hui. Il y aurait 22 communes à peu près, si ça peut déboucher sur une intercommunalité, pourquoi pas, mais commencer par une association pour discuter des enjeux qui leur sont communs en termes d'aménagement, d'emplois, de fiscalité, de nuisances, d'équipements, en affrontant tous les enjeux ensemble. Là il y avait du souffle à donner, là il y avait de l'avenir à un vrai projet. (...) Voilà, donc je pense qu'il y a une bonne démarche dans son principe, dans son ensemble, loin de moi l'idée de critiquer ce qui a été fait, bien au contraire, c'est très bien, c'est l'atterrissage qui est pas bon. Il y a un mélange des genres qui fait que le politique ne joue pas son rôle et que le partenariat ne peut pas être animé, du coup, comme il convient.

Pour Christian Hervy, la mise en place d'une structure intercommunale serait la seule solution permettant de garantir l'implication des élus locaux et ainsi la présence d'une volonté politique qui fait selon lui défaut à la démarche. Pascal Noury, ancien élu d'Athis-Mons, conseiller du cabinet de Michel Berson et maire de Morangis est également très sceptique quant à la mise en place d'une gouvernance non institutionnelle. Si celle-ci lui semble malgré tout justifiée, c'est que l'identité territoriale n'est précisément pas encore suffisamment forte. Pour lui, l'avenir incertain des départements pose en outre la question de la pérennité d'une action qui resterait pilotée par les CG. L'institutionnalisation serait ainsi le signe de la maturité du territoire, à travers son appropriation par le local.

« P. Noury : Moi j'étais pour l'agglo d'Orly, qui regroupait les communes de l'Essonne et du Val-de-Marne, mais ça, ça faisait peut-être un peu peur. Et pourtant, ça aurait été une belle aggro ! C'aurait été riche, fort ! Y'avait des questions d'emploi, de transport, d'environnement, des vrais projets d'agglo ! On aurait été encore plus fort face au Grand Paris et tout ça... Là ça reste encore une réflexion menée par les CG et pas... un territoire.

On a pensé aussi un moment faire un syndicat mixte. Avec des communes, des associations d'entreprises. Qui aurait porté les projets. Les CG auraient pu mettre à disposition du personnel, pour que la suite puisse être une structure, qui gèrerait les sorties des Assises. Je ne crois pas à la gouvernance qui a été mise en place, y'a pas de budget, pas de personnel... L'idéal ç'aurait été l'agglo. (...) Je pense que la gouvernance aujourd'hui elle ne correspond pas à l'état du projet. Y'a un lieu de discussion, mais y'a personne qui est là pour gérer quelque chose, pour trancher, pour prioriser les choses. Et finalement chacun prendra ses décisions. (...) Mais bon... D'abord y'avait l'histoire qui faisait que les uns et les autres étaient déjà engagés dans d'autres aggro... et puis y'avait le côté interdépartemental, ça c'est très dur à passer. Y'a quelque chose qui n'a pas su être dépassé »

Les acteurs du Pôle d'Orly conviennent le plus souvent de l'originalité de la démarche-projet mais l'ambiguïté persiste de façon remarquable au sujet de son évolution possible et/ou souhaitable vers un territoire de projet et donc vers l'élaboration d'un projet de territoire. Cette ambiguïté incarne la difficulté rencontrée par les agents comme par les élus des CG à s'écarter de l'horizon d'attente que constitue l'institutionnalisation (qui pourrait ici prendre la forme d'une intercommunalité). Cette difficulté semble associée à celle que représenterait le fait de saisir et d'assumer la nature tout-à-fait singulière du territoire et de l'action qu'ils produisent. Il nous semble pourtant qu'ils la produisent, mais parfois sans le savoir et sans vouloir le savoir...

▪ ***S'écarter de l'horizon de l'institutionnalisation : un défi pour les acteurs du pôle***

À l'issue des troisièmes Assises, la tension est au plus fort entre deux voies qui semblent s'ouvrir au Pôle : l'autonomisation de l'identité territoriale et institutionnalisation du dispositif d'un côté et le maintien du caractère ouvert du dispositif et du territoire de l'autre. Les acteurs « fondateurs » se répartissent clairement d'un côté et de l'autre d'une ligne de démarcation entre d'un côté le « territoire » et de l'autre le « pôle ». Une double ligne de partage apparaît entre :

- Ceux pour qui le projet ne peut tenir que s'il s'appuie sur une forte base locale, territoriale et ceux qui considèrent l'articulation des échelles et le pluralisme comme des caractéristiques fondamentales du projet, d'une part ;
- Et ceux pour qui l'institutionnalisation fige et freine l'innovation et ceux pour qui l'absence de gouvernance formalisée et territorialisée ralentira voire bloquera la prise de décision et la capacité d'action.

Les résistances à l'égard d'une conception interterritoriale sont fortes, celle-ci étant jugée trop peu opérationnalisable et disposant d'une capacité de décision et d'action réduite. Le modèle du projet urbain, vecteur de construction, d'appropriation et de stabilisation d'une identité territoriale partagée et finalement d'institutionnalisation des relations et des règles de l'échange apparaît beaucoup plus rassurant. Mais les résistances à l'égard du territoire sont tout aussi importantes. Elles relèvent toutefois de plusieurs logiques. La résistance à l'égard de la conception territoriale est tout d'abord « historique » (liée aux blocages évoqués en introduction de cette partie, en particulier le risque d'usurpation du pouvoir des élus locaux), même si l'émergence d'une identité partagée ne être niée, le pôle devenant par ailleurs un espace de convergences d'attention et d'intérêts. Le vocable « pôle » est ensuite particulièrement soutenu par la nouvelle AMO, Res Publica, et par ses experts associés, Acadie, qui soutiennent une vision interterritoriale du projet.

La conseillère technique de Laurent Garnier, Vice-Président à l'aménagement du Val-de-Marne, donne un exemple de la position soutenue par les tenants d'une vision « interterritoriale » :

« V. Ghiati : Pour moi, qu'il y ait une interco ou pas, c'est pas le problème, parce que ce qui est travaillé, ça dépasse ça. (...) Ce qu'il y a d'intéressant dans ce projet, c'est pas tant qu'il soit innovant, c'est qu'il fait la démonstration que des collectivités savent évaluer les enjeux de leur territoire, qui mesurent les évolutions de leur territoire, les évolutions des attentes sur leur positionnement, leur utilité, leur rôle. Je trouve intéressant que du coup, elles se soient engagées dans une démarche comme celle-là pour faire la démonstration qu'elles avaient des

choses à faire ensemble. C'est une démarche moderne sur ce que peut être la vie d'une collectivité, de l'évolution de ce que peut être une collectivité. Révélatrice des évolutions des collectivités, des évolutions dont on a besoin dans les collectivités. »

On peut finalement conclure avec Thierry Mandon que l'administration aussi bien que les chercheurs manquent de vocabulaire pour décrire la réalité du Pôle d'Orly. Le projet emmène le département sur un terrain qui place la puissance publique dans une posture inhabituelle, que la culture des politiques comme de l'administration les prépare mal à prendre en charge.

« LL : Qu'est-ce que vous mettriez comme qualificatif sur ce projet ?

T. Mandon : Pas de la prospective, parce que la prospective c'est de la projection, de l'anticipation, y'a pas de dimension volontariste dans la prospective, y'a pas la dimension volontariste du projet. La dimension volontariste du projet, c'est la planification... Enfin, non, c'est pas non plus de la planification. Je sais pas ce que c'est, c'est un truc intermédiaire. Y'a des forces, y'a des dynamiques sur lesquelles vous pouvez prendre appui, ça ça relève de la prospective. Elles existent, elles sont là, faut peut-être les mobiliser, les agencer et... voilà. Et y'a un projet : je veux, vraiment, dans 10ans, tel type d'infrastructure... Y'a un truc entre les deux, une sphère entre les deux, je sais pas ce que c'est... c'est de la conduite de projet de long terme... je sais pas comment qualifier ça. On essaie de le faire, c'est déjà pas mal. Enfin, on essaie de comprendre ce qu'on veut faire, ensuite de comprendre ce qu'on fait, c'est déjà pas pareil, et ensuite de le faire. Quand on fait ça, je vous assure, on est déjà bien fatigué, on va pas réfléchir en plus à ce qu'on a fait, comment le qualifier... Qu'est-ce qu'on dit d'autre ? Partenariat public-privé... puissance publique. La pensée d'une action authentiquement mixte, c'est une vraie impasse culturelle dans ce pays. »

Pour nombre d'acteurs, la démarche présente une spécificité, d'abord visible à travers son dispositif procédural (cf. infra) et qui impacte également la nature du territoire qu'elle représente. Pour rendre compte de cette vision, il semble alors nécessaire de faire un pas de côté pour s'éloigner du grand territoire, étroitement associé au mode du projet urbain, et s'écarter de l'horizon institutionnel auquel il reste lié. Il nous faut chercher un autre cadre pour appréhender la réalité territoriale issue de la démarche-projet du Pôle d'Orly.

La réflexion sur les territoires métropolitains peut ici venir compléter l'approche par les grands territoires. L'interprétation de la ville en métropole traduit, comme l'entre-ville et le grand territoire, un changement de regard sur la banlieue, qui gagne en autonomie et en reconnaissance, mais elle remet également en cause l'emboîtement classique des échelles, constitutif des territoires institutionnels, pour privilégier leur co-présence intriquée. Les territoires métropolitains peuvent ainsi servir de point d'entrée pour penser une évolution des cadres théoriques et opérationnels traditionnels concernant le territoire.

3.2.2 Le Territoire aéroportuaire comme territoire métropolitain

■ ***De l'intrication des échelles et de l'impossible périmétrage***

« *Système urbain inédit plutôt qu'agrandi* »¹⁰¹(Béhar, 2011c, p. 16), la ville a pour nouveau nom métropole : elle se caractérise par une intrication des échelles d'une part (plutôt que par leur imbrication, selon le modèle des poupées russes), échelles qu'il est possible de convoquer en

¹⁰¹Constat partagé par de nombreux spécialistes de la ville qui observent un changement de nature de la mutation urbaine (cf. Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, 2011).

même temps, depuis un même lieu (Lussault, 2009), et par des liens de connexité d'autre part, qui prennent le pas sur ceux de la contiguïté¹⁰². Les territoires de banlieue participent tant à la « métropole du quotidien » (associée à l'échelle locale, aux enjeux de maillage et de contiguïté) qu'à la « métropole mondialisée » (associée à l'échelle métropole dans le monde, aux enjeux globaux et de connexité) (Béhar, 2009). Il leur faut assumer et organiser l'intrication des échelles et des enjeux, sur le mode de la connexité et de la discontinuité. L'argument métropolitain constitue ainsi à la fois un moyen pour faire évoluer le regard dont font l'objet les territoires de banlieue et un vecteur de réinterprétation des enjeux dont ils sont porteurs. En particulier, les territoires métropolitains ne peuvent être réduits à une échelle ni à un périmètre donnés. Le changement de regard sur la banlieue et l'évolution de son statut posent ainsi les prémisses d'une évolution dans la conception du territoire.

Les propos de Laurent Garnier illustrent bien cette problématique. Pour lui, la présence simultanée sur le Pôle d'Orly d'enjeux relevant de différentes échelles empêche de parler de « territoire » et plaide pour le maintien d'un projet de « pôle » :

« L. Garnier : La caractéristique de notre démarche, c'est de situer un territoire par rapport à un certain nombre d'échelles et d'enjeux et de les articuler, pas de considérer seulement les enjeux à l'intérieur d'un périmètre donné. On prend bien sûr en compte les intérêts locaux quand on se place à l'échelle métropolitaine, mais c'est plus difficile dans le sens contraire. On a inventé une méthode d'avenir. Tous les territoires sont compliqués, ont des atouts mais aussi des handicaps, des jeux d'acteurs compliqués. On a inventé une manière de prendre les choses qui a de l'avenir. Parce que le partage, c'est pas seulement un partage entre élus ou entre élus et populations. C'est aussi un partage, la prise en compte des élus à différentes échelles, des acteurs économiques et sociaux, des gens qui travaillent là.

C'est pas un projet de territoire, c'est un projet de pôle. À travers cette démarche, évidemment il y avait des nécessités comme l'accessibilité à l'emploi, les transports, mais l'objectif n'est pas de répondre aux attentes des différentes communes, c'est pas l'addition des projets de territoire des différentes communes. On est vraiment sur un secteur très particulier, du fait qu'on est à cheval sur plusieurs départements, et du fait qu'on a quand même des grands opérateurs foncier. Le foncier est détenu par eux, pas par des communes. L'aéroport, c'est une OIN, c'est pas les communes qui délivrent les permis de construire, c'est le préfet. Ça a été un débat important, parce que pour les maires, c'est une gymnastique intellectuelle pas facile, l'objectif du projet d'aménagement, ce n'est pas l'addition du projet de territoire de chaque commune. Ça a été toute la difficulté quand on a mis en place la gouvernance, parce que le territoire, on le définit comment ? Le périmètre c'est quoi ? C'est le PEB ? C'est la plateforme et les communes riveraines ? Les problématiques qu'on porte, elles dépassent largement l'échelle locale. On est à une échelle métropolitaine. »

Le discours métropolitain constitue pour les Conseils généraux une opportunité et un passage quasi obligé, pour construire une lecture commune des enjeux de l'aéroport en lien avec son territoire d'accueil. Le regard qu'ils portent sur l'aéroport ainsi que sur eux-mêmes comme banlieue, doit changer pour penser différemment leur intégration et leur participation au territoire métropolitain. La construction d'une vision métropolitaine leur permet de penser leur territoire en dehors du découpage – institutionnel et géographique – en couronnes de

¹⁰² Le processus de mondialisation est souvent présenté à l'origine de cette reconfiguration des rapports entre échelles et espaces, accompagnée d'une ségrégation croissante.

l'agglomération (découpage qui coupe le pôle en deux, la frontière étant la limite administrative des départements)¹⁰³. À cheval sur ces frontières, l'aéroport joue alors le rôle de pivot et de lien.

▪ ***La gestion d'un système en tension entre enjeux locaux et globaux***

La présence de l'aéroport constitue par ailleurs un atout important pour permettre aux départements de penser le Pôle d'Orly comme un territoire métropolitain au sens défini plus haut. L'aéroport peut en effet être interprété comme un objet métropolitain (Béhar, 2011c), c'est-à-dire un instrument de conjugaison de la métropole du quotidien et de la métropole mondiale. À la fois ancré dans les dynamiques locales et directement connecté aux échelles nationales et internationales, l'aéroport, anciennement à l'origine de la construction d'un territoire servant, devient le moteur de la métropolisation du Pôle. Il est ainsi au centre du retournement du regard sur le territoire, qu'il permet d'amorcer.

En tant qu'objet métropolitain, Orly permet par ailleurs de réconcilier, en interne, les partisans d'un développement économique tourné vers les niveaux régionaux et nationaux et ceux d'un développement favorisant de l'emploi local, comme l'indique J.L. Charles¹⁰⁴.

« JLC : Je me souviens qu'on était pris dans une contradiction interne au sein de la majorité. On était convaincu, avec le Président, que le développement passerait par celui de l'enseignement supérieur et de la recherche, et qu'il faut s'équiper en grands équipements et en machines. Et dès qu'on dit ça, on se voit rétorqué qu'on a travaillé sur des emplois très qualifiés et des catégories sociales qui ne sont pas forcément en rapport avec la composition sociologique du département, ce qui est vrai d'une certaine manière. À l'époque, on n'avait pas encore théorisé le fait qu'il y a deux économies, une économie mondiale et une résidentielle, et que ce sont deux économies qui peuvent s'imbriquer et qui peuvent s'alimenter. Et donc la réponse, en termes politiques et économiques, a été de dire qu'il y a quelque chose à faire sur Orly, parce qu'il y a un gisement d'emplois et d'activités très importants qui n'était pas assez valorisé à l'époque.

Donc ça s'est fait en deux temps : on a donné un certain nombre de signes, en finançant massivement Génomole etc. et là, il y a des voix qui se sont élevées dans la majorité pour dire, il y a pas que ça, il y a des problèmes dans les quartiers, il faut offrir des emplois aux gens qui ont des niveaux de qualification et de formation moins importants. Donc une des réponses a été Orly. C'est une lecture politique du dossier, mais qui a compté pour comprendre pourquoi le CG 91 et du 94 se sont investis dans ce dossier. »

¹⁰³ L'enjeu étant, nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer, plus prégnant pour l'Essonne que pour le Val-de-Marne (cf. section 1 supra.). L'Essonne doit en fait largement prouver son appartenance et sa contribution aux dynamiques métropolitaines. Les premières réflexions et représentations stratégiques conduites par le département essonnien sont marquées par la nécessité d'un repositionnement et d'un rééquilibrage vers le Nord du centre de gravité du territoire. L'aéroport d'Orly constitue à la fois un « lien » physique, rattachant le département directement à l'historique petite couronne, et virtuellement, à l'économie monde. Thierry Mandon (ancien Président délégué du Conseil général de l'Essonne, chargé de l'aménagement du territoire) donne ainsi une vision de l'équilibre nouveau à construire entre Sud-Ouest et Nord-Est du département : « En gros ce département... c'est un carré, dont la base est Orly, les deux côtés, Evry et Massy. D'un côté, Evry, on voyait clair grâce à Génomole, de l'autre Massy, avec le pôle optique, le plateau de Saclay on y voyait à peu près clair, qu'en soi, le Sud est une problématique complètement différente. Territorialement, on avait besoin, pour des questions d'équilibre départemental, d'un projet aussi fort que pouvait l'être Génomole ou le plateau de Saclay au Nord du département. C'est comme ça qu'est née l'idée qu'il y avait quelque chose à faire autour de cette plateforme. ».

¹⁰⁴ Le département menait jusqu'alors une politique de développement économique centrée sur les activités de hautes technologies, qui présentent le risque de décorrélérer le développement du territoire de celui des populations qui y vivent (en décorrélant les fonctions d'emploi et d'habitat).

Gérer la métropole, pour les penseurs des territoires métropolitains, c'est gérer un système en tension. L'action publique est alors dans « *l'effort pour réduire les contradictions* » et « *peser sur toutes les interactions d'un système territorial complexe* » (Béhar, 2011c, p.14). Sa principale mission réside dans la recherche d'équilibres et/ou de conciliations et dans l'arbitrage entre des contradictions. L'échelle locale ne peut plus être résumée à une identité simple, elle concentre des intérêts variés (de ceux qui y habitent, y travaillent, la traversent). Les arbitrages sont rendus d'autant plus difficiles, que d'une part, les mécanismes de développement et de cohésion territoriale sont déconnectés et d'autre part, l'intérêt local et l'intérêt global déphasés (ce qui est bon pour le local n'est pas automatiquement bon pour la métropole globale et vice-versa). On retrouve ainsi à l'échelle locale les mêmes difficultés de gestion qu'à l'échelle de la métropole toute entière (phénomène logique dès lors qu'on ne peut plus réduire une échelle à une catégorie de problèmes, mais que chaque échelle articule à sa façon les enjeux qui se posent à toutes). Le Pôle d'Orly constitue de ce point de vue un terrain d'expérimentation pour de nouveaux modes d'action publique. La contradiction décrite par Jean-Luc Charles à son propos correspond en effet parfaitement aux nouveaux défis posés par la métropole à l'action publique selon Béhar et Estèbe .

La relation étroite entre la dimension locale et la dimension régionale du Pôle s'incarne dans les efforts réalisés pour assurer la reconnaissance de son rôle dans les équilibres métropolitains (cf. Chapitre 1). Tous les acteurs interrogés, sans exception, mentionnent ainsi l'inscription du Pôle d'Orly dans le SDRIF comme étant, *a priori*, un des principaux enjeux, ayant motivé le rapprochement entre les deux CG et, *a posteriori*, comme le premier succès à mettre au crédit de la démarche et des premières Assises.

« CH : Faire reconnaître le Pôle d'Orly comme un pôle émergent dans le schéma directeur régional d'IDF, ce qui n'est pas rien puisqu'au départ le Pôle d'Orly ne figurait pas dedans. Il ne faisait pas parti des débats, moi j'ai fait la grève des débats d'ailleurs pour cette raison, puisque nous n'étions pas pris en considération, donc je n'y suis pas allé, ostensiblement, pour cette raison et je l'ai fait savoir. »

« A. Bonneau : Et puis donner une identité au Pôle Orly-Rungis, car on était en plein dans la période de révision du SDRIF. Et c'était un défi pour les deux départements de faire identifier ce secteur comme un secteur à enjeux et comme un pôle économique. (...) Les deux départements ont dû se dire qu'en s'alliant, ils auraient plus de chance de le faire reconnaître, et d'ailleurs, ça a marché. »

Les cadres institutionnels existants apparaissent toutefois largement insuffisants pour traiter ces enjeux. De même, le grand territoire associé au projet urbain ne nous semble pas convenir pour décrire et porter la complexité du territoire qui émerge du projet Pôle d'Orly. Toute stabilisation de ce dernier apparaissant comme une opération réductrice, du fait de la multiplicité des échelles impliquées (la définition d'un périmètre conduisant à ne se focaliser que sur l'une d'entre elle), voire comme un contre-sens, annihilant sa fonction première qui est une fonction d'articulation et de coordination entre ces échelles. La simplification du dispositif nous semble alors risquer de simplifier en même temps le territoire issu de la démarche. L'ouverture du dispositif et celle du territoire sont ainsi l'objet d'un même enjeu.

Si l'on considère les questions de l'intrication des échelles et de la gestion de leur articulation, comme étant au centre de la définition des territoires métropolitains, un nouveau détour par l'interterritorialité nous paraît s'imposer, qui place cette question des échelles et de leur

articulation au centre de sa réflexion sur l'action territoriale. Il nous faut donc revenir sur la nature du territoire qui émerge de l'action interterritoriale.

3.2.3 Un territoire de l'entre

Un des principaux intérêts de la notion d'interterritorialité nous semble en effet résider dans l'association d'un type d'urbain, que l'on peut associer à l'entre-ville (la banlieue présentant des spécificités qui en font un espace caractéristique de l'interterritorialité), à un type d'enjeu particulier pour l'action, celui de l'articulation des échelles. L'interterritoire est de fait, d'abord, un territoire de l'entre géographique : entre ville et campagne notamment, pour reprendre les catégories de l'entre-ville. L'interterritoire est ensuite à la fois inter-acteurs¹⁰⁵ et interscalaire : il s'insère entre les échelles, s'affirme comme une co-présence de multiples enjeux qui représentent des échelles et des territorialités multiples, non intégrables ou solvables dans une seule. Il est enfin un territoire contingent : *« Ses formes géographiques et ses modalités organisationnelles comptent peu, seul importe que s'expriment, se débattent et s'arbitrent des modalités de construction d'un intérêt commun qui procède de celui de chaque territoire, mais le dépasse. »* (Vanier, 2008, p.93).

Dès lors, l'interterritoire ne peut être réduit à une échelle donnée non plus qu'à un périmètre. L'entre-ville, déjà difficilement saisissable en termes urbanistiques, achève de perdre l'analyste qui ne peut plus se raccrocher à une échelle, ni périmétrer son objet d'étude, sans réduire la complexité qui le constitue en propre. Cette caractéristique nous semble essentielle, car l'interterritoire fonctionne sur un mode systémique - figure de la complexité, de l'interdépendance et de l'inscription dans un milieu qui le contraint et le singularise -, qui l'empêche d'ériger une de ses formes en modèle. Chaque dispositif et chaque forme territoriale, dépendent des liens et des dynamiques propres à chaque contexte (entre acteurs, enjeux, échelles) et sont sans cesse redéfini par leurs fluctuations. Ils ne devraient donc pouvoir se fixer sans risquer d'être dépassés et de perdre la spécificité de ce qui les anime et leur donne sens. Dans tous les cas, un dispositif et une forme territoriale ne prennent sens que par le processus qui les engendre et qui se poursuit. Ils devraient au contraire suivre les mouvements incessants du processus de territorialisation conduits par les divers acteurs aux diverses échelles d'action qui sont les leurs.

Pour Alain Cluzet, figer les règles de fonctionnement de la gouvernance du Pôle d'Orly dans des textes, à l'écrit, pourrait être préjudiciable à la dynamique de collaboration engagée.

« AC : Il suffit pas de l'écrire pour que ce soit. Et même en général c'est le contraire, il y a un piège de l'écrit. Une fois que c'est écrit, on n'en débat plus, puisque c'est écrit. À la limite des fois, je me demande si ça ne devrait pas rester oral, pour qu'on ait conscience de la fragilité. »

« A. Requena : Il faut peut-être pas raisonner de façon trop institutionnelle, il vaut peut-être mieux rester dans l'informel. Parce que quand on est dans l'informel, on est plus dans des choses à géométrie variable en fonction des besoins, et du coup on est moins dogmatique. Quand on est dans l'institutionnel, il y a quand même la lourdeur de toute institution ! »

¹⁰⁵ L'interterritoire peut malgré tout être un territoire de l'action publique dans le sens que lui donne Jacques Ion, (2001) : *« Actions qui mettent en jeu un public, qui répondent à l'impératif de publicisation, qui ont pour objet la définition de biens communs et des modalités de l'action publique »*.

Si l'informel et l'éphémère nous sont plus tôt apparus avoir une place trop limitée (c'est-à-dire trop peu pensée et affirmée) dans les écrits des théoriciens de l'interterritorialité, il nous semble que la notion puisse être comprise dans un sens large, qui donne à l'informel et l'éphémère une place centrale dans sa définition. Partant d'une dénonciation du mythe de l'intégration, proche dans son esprit de celle de La Cecla, on peut considérer que l'interterritoire a vocation à respecter les identités de chacun. Il devrait être possible, de le parcourir « pour se dégourdir l'identité », d'en faire un espace liminaire qui séduit et transforme, au sein duquel une identité partagée tend à se forger, mais qui n'existe que par le partage et dans l'action.

Pour Laurent Garnier, comme pour Agnès Bonhomme, l'intégration d'une pluralité d'échelles et d'acteurs, publics et privés, implique le respect des identités de chacun respectée, institutions et organisations en général ne peuvent s'effacer derrière le projet et la nouvelle gouvernance :

« LG : C'est une nouvelle forme de démocratie participative, de co-construction d'un projet partagé et de partage aussi dans sa mise en œuvre partagée. Parce que les opérateurs après, ils restent maître chez eux, mais si on partage la même vision, c'est beaucoup plus simple, et chacun est prêt à prendre sa part. C'est pour ça que c'est pas du temps de perdu, qu'au contraire, c'est du temps de gagné. »

« A. Bonhomme : C'est le challenge de demain d'essayer de construire un projet ensemble en gardant les individualités de chacun. (...) Gouvernance molle, souple, adaptable, non institutionnelle, j'y crois beaucoup. C'est le respect des individualités des uns et des autres. La base est : y'en a pas un plus fort que l'autre. Y'en a pas un qu'a plus le mot de la fin que l'autre. Y'en a qui paient certes... Mais y'a cette volonté d'être ensemble, sans en élire un, sans... juste on se met ensemble. On a adapté quelque chose qui nous convient à nous. Donc ça sort pas d'un texte de loi, ça sort du terrain. »

Le malentendu apparaît finalement comme un milieu favorable pour le développement d'interterritoires (aussi bien que pour l'action interterritoriale) et pourrait même en être une condition. Plusieurs caractéristiques de la démarche incitent par ailleurs à agir tout en maintenant une ambiguïté sur la nature et la portée de l'action afin qu'elle reste acceptable par le plus grand nombre. En particulier, le partenariat public-privé n'est pas facile à assumer au niveau de la collectivité, celui-ci pouvant faire l'objet d'oppositions entre élus. Pour assurer la durabilité et l'efficacité du dispositif, mieux vaut faire sans le dire trop fort.

L'interterritoire, contingent par nature, devrait aussi être :

- **Un espace dont le flou (c'est-à-dire l'ambiguïté) et l'équivoque** sont une condition d'existence ;
- **Un espace fluctuant et éphémère**, qui n'existe que par les actions de coordination en continu d'acteurs ;
- **Un espace qui ne menace pas les identités des uns et des autres** (risquant de disparaître dès que le partage est institutionnalisé).

Dans ces conditions, il nous semble possible de qualifier l'interterritoire de territoire ouvert. En croisant l'interterritorialité avec des théoriciens un peu décentrés tels qu'Eco et la Cecla, il nous semble possible de poser les bases d'une « épistémologie de l'entre » territoriale, dont la principale préoccupation serait de prendre au sérieux la question des incertitudes et du maintien de l'ouverture (des jeux d'acteurs, des enjeux, des processus, du champ des possibles), la préservation de l'ambiguïté, de l'équivoque et l'indétermination des objectifs. Car

l'affirmation explicite et volontaire de la recherche du compromis impossible est encore le meilleur moyen de ne pas l'atteindre.

*
* *

La conduite conjointe d'études sur le Pôle d'Orly a abouti à la prise de conscience de la réalité territoriale entourant la plateforme et à sa constitution en enjeu pour l'action publique, en particulier dans le champ de l'aménagement. Un territoire, un « grand territoire » (Deville), émerge, produit de la rencontre entre une multiplicité d'acteurs¹⁰⁶. Illustration d'une forme d'urbanité métropolitaine, le Pôle d'Orly souligne la difficulté à laquelle elle se heurte pour exister. C'est pourquoi nous avons interrogé la nature de ce « presque-territoire » qui n'existe pas hors de l'action des deux départements.

La mobilisation des deux départements sur ce terrain introduit deux évolutions importantes qui nous incite à y voir, au-delà d'un simple engagement au service d'une cause politique, un signal (en forme d'occasion) du renouvellement des modalités de leur action en aménagement. D'une part, le travail d'appropriation des problématiques aéroportuaires conduit à la prise en considération d'un « grand territoire », hors frontières, dont la simple évocation constitue un défi pour les deux institutions. On assiste, d'autre part, à l'émergence de modalités de travail inhabituelles pour les départements, adaptées à cette nouvelle réalité territoriale, c'est-à-dire interdépartementales, ouvertes à un large panel de partenaires et accordant un rôle moteur à l'administration. La forme territoriale émergente et la démarche-projet avancent ainsi conjointement, même s'il est toujours difficile pour les départements d'assumer la portée de leur action.

Nous nous sommes appuyés sur trois grandes notions pour construire un cadre d'interprétation au projet Pôle d'Orly - le projet urbain, l'interterritorialité et les politiques constitutives -, celui-ci semblant mobiliser des valeurs qui leur sont communes. Mais derrière ces notions, les théories disponibles ne permettent pas de garantir complètement le principe d'ouverture, qui semble caractériser en premier lieu les Assises du Pôle d'Orly, associé en particulier à l'indétermination et à l'instabilité de la forme territoriale comme procédurale. Elles s'écartent en effet trop peu de l'horizon d'attente que représente l'institutionnalisation d'un territoire de projet¹⁰⁷. Porté par la volonté des élus et de l'administration, il insiste certes pour exister, mais sous une forme singulière. À la fois « objet territorial non identifié » et démarche-projet, il existe et vit sur le mode de la justification, à travers la mobilisation des acteurs qui construisent sa réalité au quotidien. Ces acteurs n'en ont pas une idée toute faite, leurs représentations évoluent. Le Pôle d'Orly est ainsi fait de la rencontre et des tensions entre plusieurs représentations, il réagit aux secousses événementielles, il fait l'objet de choix qui progressivement précisent ses contours et déterminent son sens et il rétroagit, enfin, sur les acteurs.

¹⁰⁶ Les deux départements, l'aéroport, mais aussi les compagnies aériennes, les associations de riverains, les CCI et agences, les bureaux d'étude mobilisés...

¹⁰⁷ Nous avons toutefois trouvé dans *l'informel manifeste* proposé par Duran et Thoenig un premier écart intéressant. Les efforts de coordination des acteurs au sein d'une scène d'action territoriale informelle pourrait permettre de construire un nouveau rapport au territoire.

Nous avons trouvé dans les théories de La Cecla sur le malentendu et la rencontre et dans la notion d'œuvre ouverte d'Umberto Eco, des pistes plus appropriées pour penser ensemble la démarche-projet et la forme territoriale émergente. Nous avons ainsi défini le Pôle d'Orly et ses Assises comme un dispositif d'échange « ouvert », c'est-à-dire :

- Une **zone frontière** :
 - **Lieu d'une identité partagée, suffisamment large et ambiguë** pour être accessible à maximum d'acteurs, pouvant faire l'objet d'un investissement à des degrés divers, tant en termes de valeurs que d'engagement dans l'action ;
 - **Espace de rencontre et de partage temporaire qui ne se substitue pas à l'identité d'origine des partenaires**, dans lequel on entre et dont on ne sort jamais tout à fait le même mais néanmoins respecté dans son intégrité (par opposition à une structure institutionnelle issue de la fusion de plusieurs entités qui viendrait les remplacer) ;
- Un **processus indéterminé et évolutif**, ne se fixant dans une forme et des règles de fonctionnement que temporairement.

Le territoire de l'action publique change de nature et renouvelle les fondements de la légitimité de l'action, les critères de sa productivité et de son efficacité. Au caractère éphémère du dispositif répond celui du territoire (mot toujours rarement prononcé). Ce caractère éphémère doit pouvoir être intégré à la nature du territoire et des dispositifs qui sont mis en place, être vu non comme un défaut, mais bien comme une de leur spécificité. Il est en effet ce qui leur permet d'être réellement destinés à agir à travers leurs effets latéraux, intentionnels ou non, prévus ou non. Territoire et un dispositif ouverts, le Pôle d'Orly est un « être » essentiellement processuel, qui n'existe que dans le mouvement, l'activité qu'il engendre, tout ce qui gravite autour de lui (chefs de projet, experts, groupes de travail...). Ce n'est ni un être avec des contours bien définis qui apparaît, ni une réalité complètement abstraite.

Si les Assises nous apparaissent comme un manifeste d'un type d'action publique caractérisée par sa dimension processuelle et ses effets latéraux, par son ouverture et son imprévisibilité, les départements ne l'assument pas totalement, pas plus qu'ils n'affirment la nouvelle forme territoriale qui lui est associée. Mais c'est peut-être ce qui leur permet d'éviter dans un premier temps le piège qui consisterait à rechercher volontairement ces conséquences secondaires, celles qui ne peuvent par définition pas être atteintes volontairement (Elster, 1987). Situé à la marge des cadres institutionnels, lui-même non institutionnalisé, à quelles conditions ce dispositif peut-il tenir ? La théorie de la rencontre proposée par La Cecla nous permettra en outre d'interroger sa productivité et son efficacité sous un angle décalé : quels compromis cette rencontre est-elle en mesure d'atteindre ? Quelle identité commune peut-elle forger ? Quelle action peut-elle engendrer ? À quelle efficacité peut-elle prétendre ?

Les travaux conduits entre 2006 et 2009 construisent et donnent peu à peu de l'épaisseur à cette zone frontière qu'est la démarche-projet considérée en tant que dispositif global. Ils constituent autant d'occasions de rencontres fonctionnant sur le modèle de la rencontre scénique. Les partenaires s'engagent en effet dans l'élaboration de documents qui leur permettent de développer et d'approfondir une identité commune. Les uns sont plutôt territorialisés et « territorialisant » – Schéma d'aménagement, Pacte pour l'emploi et la

formation, indicateurs de développement durable, Guide pour la valorisation des paysages – les autres plus procéduraux – système de gouvernance, charte de développement durable. Selon qu'ils relèvent plutôt de l'un ou l'autre de ces deux pôles, les travaux construisent des identités sensiblement différentes pour le projet. Ils offrent également plus ou moins de souplesse à la démarche, en permettant de conserver des degrés d'équivoque plus ou moins élevés et le maintien plus ou moins aisé d'identités distinctes. Nous nous appuyerons sur les notions de malentendu, de rencontre et de zone frontière, définies par La Cecla pour interroger les modalités pratiques de la rencontre à travers les différentes formes qu'elle produit, comment ces dernières permettent aux acteurs de tenir ensemble et ce qu'elles produisent.

S'il est impossible de tous les étudier, nous nous pencherons dans le prochain chapitre sur ceux qui nous semblent les plus significatifs, mettant en évidence les différentes dimensions du projet et questionnant chacun à leur façon les modalités de l'action des départements et de leurs partenaires.

CHAPITRE 3

LE PÔLE D'ORLY EN ACTION : LES VOIES DE LA RENCONTRE INTERTERRITORIALE

« Je ne sais pas encore, mais je pressens que je vais avoir su. C'est encore Bergson qui s'exprime ainsi en termes admirables. Je sais, mais d'une prescience muette. Je ne connais pas le mot. Mais je sais seulement ceci : dès qu'il aura été prononcé, je le reconnaîtrai ; et il sera dès lors le seul possible, le plus vrai, et le plus nécessaire. Mais si vous ne dites pas ce mot vital, je ne pourrai le trouver moi-même. Pour l'amour de Dieu, chuchotez ce mot à mon oreille. »

Jankelevitch, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien*, Tome3, p.20

En 2006, à la suite des premières Assises, une deuxième phase s'ouvre dans la démarche, marquée par une dynamique productive. Les acteurs s'efforcent de donner une existence matérielle au pôle, en l'inscrivant dans les documents et dispositifs institutionnels existants, mais aussi en créant des formes singulières, adaptées à sa réalité propre. La productivité de la démarche est de fait essentielle pour assurer sa reconnaissance ainsi que celle du Pôle d'Orly comme territoire d'action légitime. Le Pôle d'Orly devient alors ce « *laboratoire de formes dans lequel nous essayons des configurations possibles de l'action pour en éprouver la consistance et la plausibilité* » (Ricoeur, 1998, p. 20-21) et l'administration un « monde de fiction » configurant des intrigues qu'elle met à l'épreuve de la réalité. Après les Assises, ce sont le PACTE, le Schéma d'aménagement et de DD, puis la Gouvernance et la Charte de DD qui l'incarnent et approfondissent son identité. Sans grande surprise, c'est sur le volet économique que les acteurs seront prêts à s'accorder et à agir le plus tôt (notamment du fait de l'expérience emmagasinée par le Val-de-Marne), puis sur le volet aménagement et enfin, sur celui de la gouvernance.

Le Pôle d'Orly apparaît et renaît chaque année, à travers un ou plusieurs « informels manifestes », chacun représentant une forme exécutée sur le mode de la performance, tantôt sur un plan territorial, tantôt procédural – incarnation, à un moment donné, pour un temps donné, de cet « objet territorial non identifié ». Les diverses formes sont autant de visages, qui se succèdent, se chevauchent et permettent, peu à peu, d'en cerner les contours. Si ces formes paraissent relever de l'évidence une fois qu'elles se sont manifestées, penser qu'on aurait pu

imaginer ces figures avant de les voir réalisées relève sans doute de l'illusion caractéristique d'une reconstruction *a posteriori* du possible. Elles créent le plus souvent leur propre évidence, leur construction étant l'occasion d'une mise en intrigue qui organise leur propre nécessité. Si chacune d'elles contribue à fixer la démarche et à la contraindre dans une direction donnée, il reste impossible d'en déduire ou de prévoir la forme « finale » que devrait ou pourrait prendre le projet.

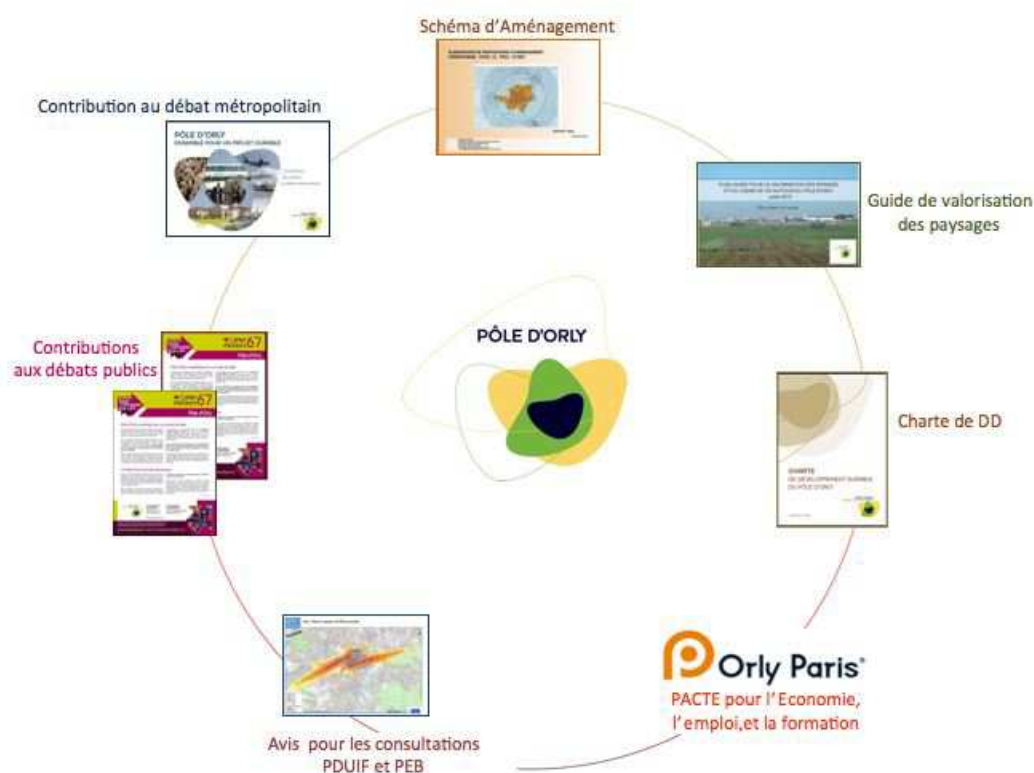


Figure 12 - Les "informels manifestes" du Pôle d'Orly

Quelles sont ces figures qui l'incarnent ? Comment émergent-elles ? Comment transforment-elles, chacune à leur tour, le projet ? Que disent-elles de lui et comment les acteurs s'expriment-ils à travers elles ? Si l'on peut considérer l'ensemble du dispositif déployé à partir des premières Assises comme une scène de rencontre, qui place le malentendu (bien entendu) au cœur de sa dynamique (La Cecla, 2002), chacune des formes auxquelles il donne lieu constitue une occasion d'approfondissement de la rencontre. En s'appuyant sur les concepts proposés par La Cecla, nous analyserons ces rencontres, leur productivité et leur efficacité, en observant le degré de transformation des acteurs, la création d'une zone frontière plus ou moins épaisse, sa capacité à assurer l'émergence d'une cohésion identitaire tout en respectant la pluralité des identités, la force donnée aux liens entre acteurs. L'institutionnalisation doit-elle nécessairement être recherchée, si oui, quel degré de formalisation et de stabilisation la démarche peut-elle atteindre ? Nous interrogerons également les conditions de la rencontre : quels sont les malentendus nécessaires à cette collaboration ? Quel degré d'équivoque permettent-elles de maintenir ?

1. La voix des experts : tensions autour d'une œuvre ouverte

1.1 L'expertise comme œuvre ouverte ?

Cette seconde phase du projet est marquée par la multiplication des « experts » associés à la démarche, qui jouent un rôle prépondérant dans cette étape du projet. Comme en témoignent les acteurs, ils participent directement à la construction du projet : ils nourrissent la réflexion des groupes de travail et sont ainsi au cœur de l'échange et de la tentative de co-construction avec les partenaires. Ils livrent une interprétation de la démarche et de ses évolutions possibles et souhaitables. Deux grandes directions semblent se dessiner à ce stade, vers lesquelles chacun tend plus ou moins. Ils œuvrent ainsi tantôt dans une dynamique de territorialisation, tantôt d'institutionnalisation.

« V. Ghiati : C'est avec l'accompagnement de ces cabinets là [évoquant les experts] que la démarche s'est construite aussi petit à petit. »

« A. Bonhomme : Les expertises n'ont pas « influencé » l'évolution du projet, ça a donné du contenu au projet, ça l'a construit. C'est au fur et à mesure des expertises qu'on a mis du contenu. Evoluer, ça veut dire qu'on avait des idées en tête et qu'elles ont changé, or on n'en avait pas forcément. Y'avait l'idée de faire des indicateurs et la volonté de faire du développement durable, mais on n'aurait pas fait quelque chose d'aussi complet. Ça n'a pas fait évolué l'idée, ça l'a construite. »

Dans tous les cas, ils doivent tout d'abord livrer et faire partager leur interprétation. Partenaires à part entière du projet, leur positionnement à son égard et les modalités de travail qu'ils privilégient, influent fortement sur leur capacité à s'intégrer à la démarche et à faire des propositions que les acteurs pourront reprendre. Il leur faut, comme tous les autres acteurs, adapter leur langage et construire un langage commun avec l'ensemble des partenaires.

« L. Garnier : On a été dans l'apprentissage, tout le monde a été co-constructeur. La difficulté pour eux, c'est d'arriver à saisir la démarche, de comprendre que ce qu'on attend d'eux, c'est qu'il nous accompagne, de construire ensemble, pas de plaquer des recettes toutes faites. »

« A. Bonhomme : L'expert il faut vraiment savoir à quel moment l'amener. Une expertise un peu brute peut être très positive, ça peut être un électrochoc, mais ça peut être aussi très contre-productif. Parce que dans ces démarches sensibles, transversales, lourdes, compliquées, c'est facile de dire "oh là là, c'est trop compliqué...". C'est pour ça que l'expert doit être dans l'échange, avec son point de vue, mais dans l'échange. Dans tout ce qui est construction de la démarche, de notions, d'identité, il faut qu'il soit à l'écoute, qu'il explique... Après, si c'est un expert pour montrer l'impact du gaz à effet de serre, c'est pas le même expert. Un expert, comment dire, un "expert accompagnant", il peut pas se mettre dans une position d'expert avec une vision brute, il faut qu'il apporte des solutions, qu'il explique, qu'il accompagne. ».

Les experts proposent par ailleurs des formes (qu'elles soient de nature cartographique, d'un système indiciaire, un texte, un dispositif...), chargées de représenter le projet. Ces formes sont d'une certaine façon, un langage à part entière. Les acteurs doivent apprendre à voir la réalité à travers les catégories présentées par le bureau d'étude : celui-ci propose un vocabulaire et une grammaire propre à leur forme, doit trouver la meilleure traduction possible auprès des acteurs, l'adapter si nécessaire, etc. L'enjeu est de permettre finalement aux acteurs de pouvoir s'y projeter et de s'y reconnaître. La notion d'« œuvre ouverte » (Eco, 1979) nous semble alors une entrée pertinente pour analyser leur production (cf. chapitre 2, section 2.3.).

La capacité des bureaux d'étude associés à la démarche à créer une œuvre ouverte semble en effet essentielle, si l'on considère que le degré de réussite du projet global est directement lié à sa capacité à construire des zones et des objets frontières appropriables par le plus grand nombre. Celles-ci s'appuient, de fait, sur des zones de flou, ouvertes à l'interprétation, permettant à la dynamique du malentendu de fonctionner et de garantir la collaboration des acteurs (bien qu'il faille souligner que l'interprétation individuelle suscitée par la zone frontière, n'empêche pas les acteurs de s'approprier collectivement l'œuvre proposée et de partager une identité bien réelle). Les propositions formulées par les experts, pour être entendues et appropriées, doivent être acceptables par un grand nombre d'acteurs. Leur intégration au projet dépend finalement de leur capacité à nourrir la zone frontière qu'il constitue. Contribuent-ils à construire et renforcer l'identité partagée qu'il propose ? Selon quelles modalités ? Quel degré d'équivoque maintiennent-ils ?

Les experts ont tout intérêt à concevoir leurs propositions de sorte qu'elles ménagent des espaces d'ambiguïtés favorisant l'appropriation par le plus grand nombre possible de partenaires. Tout en garantissant une certaine univocité dans l'interprétation qu'en font les acteurs, la stratégie mise en place par les experts doit permettre de maintenir une ambiguïté utile à la cohésion des partenaires. Quelles sont les stratégies mises en place pour favoriser les mécanismes d'interprétation et d'appropriation ? Les bureaux d'étude ont-ils un « lecteur modèle » (cf. Chapitre 2 section 2.3.2), savent-ils être ouverts à différents types de réception, les autorisent-ils et les encouragent-ils ?

Nous garderons ces questionnements à l'esprit pour analyser les travaux de différents « experts » intervenus dans la démarche entre 2005 et 2010, qui nous semblent se répartir sur un axe orienté autour des deux pôles : œuvre ouverte et œuvre fermée.

1.2 La séparation d'avec le BIPE : premier tournant dans la démarche

L'AMO réalisée par le BIPE a joué un rôle central dans les débuts de la démarche. Dans un premier temps, le bureau d'étude a assuré la sensibilisation et l'appropriation des enjeux liés à la problématique aéroportuaire - compréhension du milieu aérien, de ses problématiques et de son jeu d'acteurs, notamment en situant Orly par rapport aux aéroports européens (cf. 1.). Dans un second temps, il a accompagné la formalisation de la démarche.

« VG : Le BIPE nous a beaucoup aidé à rassembler les acteurs liés à l'aérien, les acteurs locaux, régionaux, nationaux, les compagnies aériennes. C'est comme ça que les choses se sont construites, dans l'année, jusqu'aux Assises, avec vraiment l'objectif d'avoir un diagnostic partagé avec tous les acteurs. (...) Le BIPE nous a aidé à formaliser cette démarche, on a eu un séminaire de travail, où ils sont venus nous faire des propositions sur les Assises, les groupes de travail, les thématiques sur lesquelles on pouvait travailler. Et à partir de là on a vraiment mis en place les groupes travail etc. Et les élus ont réagi, ont voulu plus mettre l'accent sur certaines choses. On a retravaillé les intitulés des groupes. »

La rencontre se fait ainsi autour d'un thème, l'aérien, central pour la démarche à ses débuts, l'ambiguïté se maintient un certain temps, jouant sur un projet de développement durable pour l'aéroport et/ou pour le territoire. Toutefois, le prisme du bureau d'étude apparaît rapidement trop resserré. La perspective aéroportuaire qui est la sienne ne convient pas tout-à-fait aux deux CG. Les premières tensions apparaissent lors de la préparation des Assises, lorsque le bureau d'étude est chargé de réaliser une synthèse de l'ensemble des études réalisées entre 2003 et

2005. Leur interprétation des faits et leur sélection des éléments à mettre en avant diffèrent de celles des CG. Les difficultés sont d'autant plus sensibles que le bureau d'étude est réticent à laisser l'interprétation de leurs commanditaires s'affirmer face à la leur.

« A. Bonneau : Le BIPE nous a fait avec grande difficulté un travail de synthèse, qu'on a dû reprendre en intégralité, ça nous a pris un temps fou. (...) Il y eu des moments assez tendus avec eux, ils avaient leur vision des choses et on n'avait pas forcément la même. Le BIPE était chargé de faire la synthèse, et c'est pareil on n'était pas toujours d'accord sur les éléments de synthèse à mettre en avant. Et il y avait des moments où on n'arrivait pas à leur faire modifier leur document. Déjà sur le domaine aérien, c'était un bureau spécialisé sur le trafic aérien, donc ils n'avaient pas forcément la même vision que les départements peuvent avoir des nuisances subies par les riverains, ils prônaient la nécessité de créer une ligne vers les Etats-Unis, c'était vraiment le leitmotiv. Nous, il y avait des domaines qu'on voulait plus prendre en compte, sur l'emploi, la formation, les transports, et eux, c'était plus focalisé sur le développement du pôle aérien. C'était peut-être là-dessus que ça a un peu achoppé, c'est qu'ils prenaient pas assez en compte la dimension sociale pour le territoire : l'emploi, les nuisances, aider les personnes qui habitent sur le secteur à se déplacer plus facilement. Ils n'avaient pas forcément eux cette vision là. »

L'œuvre proposée par le bureau d'étude est ainsi relativement fermée et s'accorde difficilement avec l'interprétation souhaitée par les CG. Ceux-ci souhaitent pour leur part réorienter le projet autour de nouvelles valeurs, plus territoriales, chargées de rééquilibrer le compromis sur le plan de l'entente. Ils s'efforcent de construire un espace frontière qui se territorialise, avec la définition d'un périmètre d'étude, ainsi qu'une identité assise sur ancrage dans la réalité territoriale (environnement, foncier, emploi). Le BIPE accompagne également les CG dans la prise de contact avec les acteurs partenaires potentiels de la démarche et là encore, le bureau d'étude semble avoir une idée assez précise de ce que doit être la démarche, ressentie comme étriquée par les CG, qui souhaitent intégrer des acteurs territoriaux de façon plus importante.

« VG : Il a fallu aussi quand même qu'on aide le cabinet à intégrer d'autres aspects que le développement économique, l'offre aérienne et les riverains, parce que du fait de l'histoire de ce cabinet et de son positionnement vis-à-vis d'autres acteurs... ça a pas été uniquement la démarche proposée par le [BIPE]. Les départements ont fait valoir leurs attentes, les problématiques sur lesquelles ils voulaient travailler, les acteurs qu'ils voulaient intégrer, ont appuyé sur la façon dont ils voulaient travailler avec les élus. On a rencontré les maires du pôle, on a pris du temps avec les organisations syndicales. Tout ça fait partie du début de la démarche. Le BIPE a réagi parfois très facilement, parfois avec plus de réticences, parce que... leur histoire, et puis c'est difficile de connaître vraiment un territoire quand on n'y est pas depuis longtemps. »

Cette difficulté se retrouve également dans son incapacité à proposer des solutions permettant de rassembler tous les acteurs. Le BIPE propose en effet des solutions perçues comme trop orientées vers le développement du trafic et pose la question de sa neutralité, vis-à-vis des partenaires en particulier : les Conseils généraux craignent d'être assimilés à un point de vue qui n'est pas le leur. Une certaine méfiance se développe en interne à l'égard du bureau d'étude, sur lequel les départements ne peuvent plus se reposer pour traduire leur point de vue.

« VG : Y'a évidemment eu des difficultés sur certaines questions, y'avait quand même cette image d'avoir un cabinet très aérien, ce qui était pas forcément facile par rapport aux associations de riverains, des élus, qu'on soit pas dans le tout développement aérien. On avait quand même après vraiment besoin après d'être accompagné différemment. De pouvoir donner une image plus de neutralité. »

« AR : Et puis il y avait une crainte du côté de l'Essonne que le BIPE essaie de nous vendre Orly comme un aéroport de low coast. Il y avait un discours assez puissant et structuré du BIPE

autour de ça. Donc il y avait un peu le sentiment de se faire instrumentalisé. Sachant que par ailleurs, le BIPE travaillait pour le compte de l'Etat. Et chez nous certains élus avaient les mêmes inquiétudes. Voire même, ils se disaient, ils ne comprennent pas ce qu'on veut faire, quel projet de développement on a pour Orly. Par exemple Christian Hervy prenait l'exemple du MIN de Rungis et des marchandises qui arrivent par avion de Roissy, et il disait qu'est-ce que nous dit le BIPE sur ce sujet là : est-ce qu'Orly peut redevenir un aéroport de fret aérien ? Et là c'est vrai que le BIPE ne nous disait pas grand chose. Sachant aussi qu'Aéroport de Paris ne nous disait rien sur l'avenir de la zone de fret qui existait encore sur Orly. Ils avaient des projets de développement immobiliers en partie dessus, donc on voyait bien qu'elle était menacée. Jamais le BIPE ne nous a dit par exemple qu'Air France avait un projet d'aérogare dédié aux low coast sur Roissy, or ils le savaient très bien. On aurait pu poser la question de sa construction sur Orly... et quand on l'a appris, le permis de construire était délivré. Les élus ont vraiment trouvé que là, ça faisait beaucoup... et ils leur reprochaient de ne pas nous aider dans une négociation de haut niveau sur notre desserte aérienne. Ils auraient aimé que le BIPE trouve les interlocuteurs et fasse ce travail de lobbying. Et le BIPE nous retournait la question : pour aller plus loin, ils voulaient des engagements clairs des élus. »

Les départements craignent finalement que le premier compromis tracé autour de l'avenir de l'aéroport vire à la compromission. Ils craignent par ailleurs que le BIPE ne leur impose une interprétation de la situation et du projet (priviliégiant à outrance certaines options), se méfient de leurs silences : les options qui sont tuées apparaissent moins comme des marges de manœuvre laissées à leur choix que comme des manipulations. Les CG et le bureau d'étude ne parviennent donc pas à établir un lien de confiance. Les experts apparaissent extérieurs à la démarche, ils ne font pas corps avec le projet : l'œuvre créée n'apparaît ni tenir compte, ni se mettre au service de ceux qui doivent l'interpréter.

À toutes ces tensions, s'ajoute la difficulté pour le bureau d'étude d'appréhender le rythme lié au fonctionnement des collectivités et aux spécificités de la démarche. Leur dynamique est marquée par des phases de fortes implications, suivies de phases de ralentissement (les périodes électorales engendrant de telles alternances de façon relativement fréquente, cf. Chapitre 2 section 1.1.3) est très différente de celles des acteurs privés. Le temps de la rencontre est ainsi source de d'incompréhension et de désaccord :

« AR : Le BIPE nous a apporté beaucoup. C'était un grand spécialiste du transport aérien, ils nous ont apporté beaucoup là-dessus. Mais ils ont été assez surpris de la lenteur des choses. Ils n'ont pas compris la retombée de dynamique après les premières Assises. Ils auraient aimé avoir des élus beaucoup plus réactifs, et plus punchy. »

À l'issue des premières Assises, plusieurs événements rendent sensible un tournant dans la démarche. Les départements ont mûri, ils affirment leur rôle de leader du projet et leur légitimité à agir comme ensemble sur le terrain de l'aménagement. Le caractère multi-thématique de la démarche est assumé et se traduit par la volonté d'aboutir à un projet de développement global. La mise à jour de la fiche de l'Agenda 21 de l'Essonne illustre et officialise cette évolution :

Extrait de la note de juin 2006 à la Délégation au développement durable (pilote de l'A21)

« Aujourd'hui, au regard de l'orientation de la démarche, on ne peut plus parler des Etats généraux du trafic aérien car celle-ci s'inscrit dans une optique beaucoup plus large (déplacements, nuisances, emplois....). Par ailleurs, elle ne se limite plus seulement à la plate forme aéroportuaire d'Orly mais s'étend sur un pôle plus large comprenant à la fois des communes de l'Essonne et du Val de Marne. Dès lors, il est proposé de renommer

l'engagement 115 en « Assises du pôle d'Orly ». Cette démarche s'inscrivant dans le cadre du strict respect du couvre feu, il est proposé de fusionner l'engagement 114 avec le 115. »

Cette évolution s'avère peu compatible avec les orientations prônées par le BIPE, ainsi qu'avec ses compétences. Les CG se sentent finalement enfermés dans une lecture de la démarche qui ne leur convient pas, les incitant finalement à réfléchir à un changement de style de l'AMO. Les deux premières années de la démarche ont dessiné un espace de rencontre dont le premier bureau d'étude ne peut plus être le représentant. La territorialisation conduisant à une formulation de l'objectif des secondes Assises mettant en avant l'élaboration d'un projet partagé pour le territoire. Le glissement territorial de la démarche s'accompagne alors de la montée sur le devant de la scène des seconds intervenants, Bécard et Abadia (cf. infra section 2).

1.3 Acter et Faburel : une interprétation de l'œuvre ouverte

Les interventions de deux autres « experts », le bureau d'étude ACTER Conseils et G. Faburel (Université Paris Est), illustrent une dynamique opposée à la précédente, sur le mode de l'œuvre ouverte. Quoique intervenant sur des sujets très différents l'un de l'autre - réalisation d'un diagnostic économique conduisant au montage d'un PACTE pour l'emploi, l'économie, la formation pour le premier et élaboration d'un système de développement durable pour le second -, ils privilégient tous deux une posture d'écoute au service du projet et s'inscrivent dans une dynamique plaçant les acteurs commanditaires et récepteurs de leurs travaux dans un rôle actif d'interprétation.

1.3.1 Le PACTE, une œuvre partagée

▪ *Construction d'un récit collectif autour du développement économique*

Dans un premier temps, le diagnostic économique (Acter Conseil, 2008) construit le Pôle d'Orly comme personnage économique francilien. Reprenant des éléments mis en évidence dans les premières études, il montre le Pôle d'Orly comme un ensemble économique cohérent, représentant une véritable centralité et un moteur de l'économie en Île-de-France. Bien que cette réalité ne soit pas scientifiquement avérée (Institut d'Urbanisme de Paris, 2008), le bureau d'étude construit cette représentation du territoire qui permet aux acteurs de se retrouver autour d'un enjeu commun, unis autour d'un territoire à porter. Peu à peu, se dégage ainsi un thème auquel chacun peut s'identifier : « Faire du Pôle d'Orly le deuxième pôle économique francilien ». Car si le Pôle d'Orly existe déjà comme entité économique dans ce discours, il apparaît en pleine mutation, il « se cherche » et le bureau d'étude se donne pour mission d'accompagner les acteurs dans le changement. L'objectif n'est pas de plaquer une vision de ce que devrait être le Pôle (par exemple vouloir en faire à tout prix un grand pôle tertiaire), mais de s'appuyer sur les tendances existantes pour ajuster progressivement économie et emploi. Il s'agit donc de bien identifier ces tendances, afin de se servir de toutes les opportunités possibles pour rapprocher emplois et habitants, augmenter le nombre d'emplois, etc.

Le thème central est par ailleurs d'emblée décorrélé du développement de l'activité aérienne et associé à la diversité des activités économiques du pôle. En s'appuyant sur les dynamiques territoriales, il ancre le compromis plus largement que ne pouvait le faire le développement

durable du pôle, par opposition à un développement centré sur celui de l'aéroport, tel que porté par le BIPE. La problématique de l'emploi relie par ailleurs la thématique du développement économique au territoire et à la qualité de vie des habitants. À travers le Pôle d'Orly, un récit se développe qui permet de relier le développement économique et le développement local et social, dont on a vu qu'il est essentiel pour porter une vision métropolitaine du pôle et garantir l'adhésion des élus (cf. Chapitre 2, section 3.2.2).

Le diagnostic présenté aux secondes Assises met ainsi l'accent sur quatre enjeux propres au Pôle :

- Accroître les retombées socioéconomiques et renforcer la compétitivité du pôle (car si le taux d'emploi du pôle augmente, le taux de chômage des résidents lui, ne diminue pas) ;
- Améliorer le lien entre activité économique et la valorisation des ressources humaines locales (l'accès à l'emploi des populations résidentes doit être amélioré, en termes de compétences, mais aussi de transports...) ;
- Anticiper l'évolution des besoins en compétences des entreprises du pôle ;
- Anticiper les opportunités en emploi des opérations d'aménagement à venir.

Si le Pôle d'Orly apparaît comme un personnage économique en termes quantitatifs et du fait d'une identité liée aux activités présentes sur son territoire, il n'agit pas encore par lui-même de façon coordonnée. Le diagnostic met en évidence l'existence d'un nombre important de structures agissant pour l'emploi et la formation, mais souligne le manque de coordination entre ces dernières. L'enjeu de la constitution du Pôle d'Orly en personnage économique autonome est alors d'œuvrer pour améliorer la collaboration, le partage d'information et la mutualisation des moyens et des actions. Le Pôle d'Orly se présente comme un cadre propice pour ce faire.

Le bureau d'étude travaille alors à réunir les acteurs concernés pour identifier l'ensemble des initiatives, publiques et privées, existantes, identifier les centres d'intérêt commun. Il organise avec les services des Conseils généraux, deux séminaires conviant une cinquantaine d'acteurs de l'économie, de l'emploi et de la formation locaux, afin de partager le diagnostic et faire des propositions pour le montage d'une structure de coordination.

▪ ***Une posture ouverte qui privilégie les dynamiques de rapprochements plutôt que d'intégration***

L'ensemble des acteurs, techniciens et politiques relèvent l'écoute et la disponibilité déployées par Acter dans son travail. Celles-ci traduisent sa volonté de construire une solution acceptable et appropriable par tous.

« VG : Sur les questions emplois-formation, le cabinet Acter a fait un travail assez formidable. Pas forcément que sur le diagnostic, plein de cabinet peuvent faire un bon diagnostic, mais ils ont vraiment fait un bon travail, dans la capacité qu'ils ont eu à mettre en mouvement les acteurs de l'emploi, y'a des groupes de travail qui se sont mis en place sur ces questions, très en prise avec les acteurs de l'emploi, les intercommunalités. Ca a été une démarche d'accompagnement sur ces questions de très bonne qualité, c'était précis, clair, avec des propositions qui n'avaient pas vocation à se substituer au travail des autres, qui mettaient bien en lumière la plus-value qu'on pouvait avoir, qui mettait bien en exergue les compétences de chacun, les niveaux d'intervention de chacun, ce qui pouvait être mis en place en complémentarité, ce qui manquait. C'est un cabinet très à l'écoute des acteurs, aux

interventions des uns et des autres, à disposition des questionnements des élus. Dans les comités de pilotage, il y avait tous les élus, et dès qu'ils avaient leur question, des fois ils étaient d'accord pas d'accord, il y avait toujours de la part du cabinet une façon de dépasser le problème... Et puis aussi une disponibilité, parce que je me souviens que les élus avaient parfois besoin de temps pour réfléchir. Il n'y a jamais eu de problème pour produire une note supplémentaire, pour qu'ils viennent, qu'ils prennent du temps pour discuter. »

Le bureau d'étude cherche à comprendre la diversité des positions et met en avant leurs différents points de vue dans la perspective de construire un projet global, tenant compte des besoins et attentes des uns et des autres. Face aux désaccords potentiels entre les élus et entre acteurs, il choisit une posture neutre et ouverte, expliquant son point de vue tout en restant disponible aux conceptions et orientations souhaitées par les CG. Cette posture favorise la réception de la lecture du pôle qu'il propose par les acteurs, s'appuyant sur leur parole, elle permet à l'ensemble des partenaires de se l'approprier tout en les orientant vers une interprétation univoque : la construction d'une identité partagée.

Cette posture se retrouve dans la stratégie mise en œuvre pour la formulation des propositions d'action. Le bureau d'étude présente ainsi l'objectif de la démarche : il s'agit de « *faire plus et mieux* » en matière d'emploi et d'appui aux entreprises sans s'enfermer a priori dans des logiques de dispositifs ou de labels » et de « *mettre en mouvement les acteurs pour concrétiser leurs ambitions* ». Les propositions de structure de coordination ne viendront pas s'imposer, au risque de créer des conflits avec les existantes, mais chercheront à s'appuyer sur les souhaits et attentes exprimés par le local, en tenant compte de leur degré de maturité. L'absence de la Région lors des séminaires est relevée comme un handicap, si les acteurs locaux semblent adhérer à la logique de la démarche du Pôle et approuver l'utilité d'une action à cette échelle, le bureau d'étude note un certain attentisme et une réticence à mettre en commun des outils.

Le bureau d'étude propose plusieurs scénarios allant de la simple mutualisation de l'information à la création d'une structure « emploi » intégrée du pôle. Mais au vu de la maturité des acteurs, il ne privilégie pas cette dernière solution dans ses premières préconisations : ACTER choisit plutôt d'encourager les dynamiques existantes, telles que le rapprochement entre les structures de Pôle Emploi présentes sur le pôle qui aboutira quelques mois plus tard. Il oriente les acteurs vers une conception du pôle comme « espace de coopération et de projet », dont l'objectif est l'anticipation (fonction observation) et la mise en réseau pour favoriser l'interconnaissance et la collaboration. Les objectifs de l'action sont adaptés selon la temporalité envisagée, à court, moyen et long terme. Dans un premier temps, une démarche de concertation doit favoriser l'implication et la mobilisation, afin de rendre les partenaires proactifs et de préparer progressivement le passage à l'action. Une équipe d'animation est suggérée pour accompagner la concertation et les travaux et être dotée de financements spécifiques lui garantissant capacité d'action et légitimité¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Dans le cadre du PACTE, cette équipe sera issue de la transformation et du développement de l'association Orly International « Afin d'assurer la mise en œuvre de ce Pacte, l'ensemble des acteurs porteurs de la démarche s'est entendu sur la nécessité d'identifier une structure référente à laquelle apporter ces financements supplémentaires au droit commun valorisés dans les pactes. L'association loi 1901, dénommée « Orly International » leur est ainsi apparue comme la structure la plus appropriée pour conduire cette mission en raison de l'implication des trois principales collectivités locales partenaires du pacte déjà impliquées dans cette structure et du rôle de cette association en matière de développement économique. » Rapport de délibération de création du Pacte, 2009.

Procédant ainsi, le bureau d'étude reste toutefois ouvert aux occasions présentées par le terrain. Il sera donc capable de saisir lorsqu'elle se présentera, l'occasion de l'annonce de la création d'un nouveau dispositif contractuel par la Région (le PACTE pour l'économie, l'emploi et la formation). Celui-ci lève en effet les réticences du bureau d'étude liées à l'absence de la Région, qu'il jugeait problématique.

▪ **Saisir l'occasion du PACTE**

À l'issue du diagnostic, présenté lors des deuxièmes Assises, le Pôle d'Orly est identifié comme territoire économique francilien et les acteurs sont prêts à saisir l'occasion qui se présente à eux, avec la mise en place du PACTE. Celui-ci est présenté comme « *outil de coordination, et non comme un nouveau dispositif, qui vise à territorialiser la mise en œuvre du Schéma Régional de Développement Economique ; mieux coordonner l'ensemble des interventions en matière de formation, de développement économique (création d'entreprises, appui aux filières locales...) ; impulser une méthode de conduite de projet.* ». Le PACTE semble devoir trouver dans Pôle d'Orly un terrain privilégié d'expérimentation, les trois axes « territorialisation, coordination de l'action, conduite de projet », faisant directement écho à la philosophie de la démarche. Celui-ci correspond donc parfaitement, dans l'esprit, aux objectifs du Pacte, il est par ailleurs déjà avancé sur les premières étapes de son élaboration (qui comprennent la réalisation d'un diagnostic et d'une stratégie partagée avec l'ensemble des acteurs de l'économie et de l'emploi).

L'appropriation par les acteurs des thématiques proposées par le bureau d'étude permet ainsi au projet d'avancer sur le plan opérationnel. La mission d'Acter est dès lors prolongée pour étudier la faisabilité d'un tel dispositif et faire les premières propositions de contenu. Cette étape est l'occasion de la réalisation d'entretiens avec les acteurs économiques, qui permettent d'approfondir la connaissance des besoins et attentes des acteurs, leur perception de la démarche et leurs priorités en termes d'action. Quatre groupes de travail thématiques sont organisés avec différents acteurs, suivant les polarités d'action, afin de tester auprès d'eux les propositions d'action. En s'appuyant sur ces échanges, le bureau d'étude propose finalement une lecture du dispositif qui intègre les différents points de vue¹⁰⁹. Il organise pour finir la négociation entre les principaux partenaires financiers du projet : la Région, les CG, les intercommunalités et ADP¹¹⁰. Il met en avant quatre principes de mise en œuvre qui soulignent l'attention portée par le bureau d'étude à créer les conditions d'une action acceptable et appropriable par tous, c'est-à-dire de la construction d'une œuvre ouverte :

¹⁰⁹À côté des partenaires financeurs : la Région, les deux départements, ADP et la communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne, ont également été signataires du Pacte : Le Syndicat Intercommunal d'Etude du Pôle Orly Rungis (SIEPOR) ; Les représentants des entreprises : les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres de Métiers de l'Essonne et du Val-de-Marne ; Des représentants des grands acteurs économiques du territoire : l'Association pour le Développement du Pôle Orly-Rungis (ADOR) qui regroupe (Aéroport de Paris, Semmaris, Belle Epine, Silic, Sogaris et les hôteliers).

¹¹⁰Les axes d'action retenus pour le PACTE sont les suivants :

Axe 1 : Valoriser le potentiel foncier en améliorant la coordination entre les acteurs et la complémentarité des programmes immobiliers ;

Axe 2 : Conforter les filières présentes à potentiel en activité et en emploi tout en faisant émerger une filière d'avenir ;

Axe 3 : Améliorer l'accès de la population locale aux emplois du pôle Orly - Rungis en donnant plus d'efficacité à l'action collective, publique et privée.

- La subsidiarité : les actions labellisées par le Pôle restent portées par un ou plusieurs acteurs et non par le pôle. L'action est ainsi fondée sur le respect des identités des uns et des autres, que l'identité « Pôle » ne remplace pas ;
- La géographie variable : des partenariats qui peuvent s'affranchir des limites des communs du pôle. Le dispositif lié au Pôle ne doit pas avoir pour conséquence de figer les cadres de la collaboration ;
- L'implication des acteurs locaux : leur mobilisation et leur droit d'interpellation sont les garants de leur appropriation du dispositif et de leur proactivité ;
- La logique expérimentale : le PACTE est pensé comme un dispositif expérimental sur trois ans, qui doit faire l'objet d'une évaluation permanente pour pouvoir s'ajuster à tout moment et finalement décider de la pertinence de sa reconduction.

Les acteurs s'approprient ainsi le dispositif durant toute la phase de préparation du document. Les principaux financeurs peuvent par ailleurs négocier les aspects financiers avec la médiation du bureau d'étude. Aux troisièmes Assises, les partenaires signent la lettre d'intention en vue de la signature du PACTE, élaboré et mis en œuvre dans les années suivantes. Le PACTE est signé deux ans plus tard. Il sera le premier PACTE signé, mais aussi le seul à ne pas s'appuyer sur un périmètre institutionnel (les autres PACTEs s'appuyant sur les périmètres d'une ou plusieurs intercommunalités). Il témoigne ainsi de la capacité des acteurs territoriaux à s'organiser en dehors des cadres institutionnels et administratifs classiques, à coordonner leur action et à agir ensemble. Le PACTE représente également, pour le Pôle d'Orly, une première étape dans sa reconnaissance par les acteurs des échelons supérieurs de l'action publique (Région et Etat) comme périmètre de réflexion et d'action.

1.3.2 Élaboration d'un système d'indicateurs de développement durable

▪ *Les indicateurs, outils de l'ouverture*

En 2006, parmi les cinq groupes de travail mis en place à la suite des premières Assises, le second traite de l'amélioration de la qualité de vie des riverains. L'une des principales questions abordées par le groupe est celle de l'évaluation de la performance environnementale de l'aéroport. Cette performance est d'abord envisagée centrée sur la plateforme, selon une approche qui correspond aux préoccupations et à l'orientation de la démarche de l'époque¹¹¹. Les associations soulèvent dès le début des travaux la problématique des indicateurs de bruit, jugés peu satisfaisants en termes de représentation de la gêne subie par les populations.

Associée à la définition des périmètres de droit à l'aide à l'insonorisation, ainsi qu'à la définition des secteurs soumis à des contraintes d'urbanisation, la problématique des indicateurs de bruit fait partie des revendications récurrentes des associations et cristallise les oppositions entre acteurs de l'aérien et représentants des populations locales à deux niveaux. D'une part, les

¹¹¹D'autres sujets occupent également une place importante dans les débats, en particulier les déficiences du système de l'aide à l'insonorisation, qui fera l'objet d'une action politique en 2007 jusqu'à la modification du système par l'Etat en 2008.

acteurs de l'aérien soutiennent traditionnellement les indicateurs associés aux politiques existantes, d'autre part, ils s'opposent à une vision stigmatisante, focalisée sur les retombées négatives de l'aéroport et souhaitent les mettre en balance avec les effets positifs, en particulier économiques. La question des indicateurs est dès lors éminemment politique, territoriale et territorialisée.

Le temps imparti au débat avant les deuxièmes Assises ne permet toutefois pas d'initier une véritable réflexion collective sur le sujet. Les premiers éléments livrés à la réflexion s'orientent sur un terrain technique, exposant et comparant différents indicateurs utilisés à l'étranger, susceptibles de compléter l'indicateur au fondement du référentiel européen, le Lden. Le BIPE réalise néanmoins, à la demande des acteurs, une synthèse des travaux existants sur le sujet, présentant en particulier le rapport piloté par G. Faburel pour l'ACNUSA, ADP et la DGAC (Faburel *et al.*, 2006). À la suite des deuxièmes Assises, les travaux se poursuivent donc sur le sujet et les Conseils généraux, cherchant à introduire des expertises complémentaires à celles du BIPE, invitent G. Faburel à participer aux travaux de la commission environnement qui reprend les questions traitées par le groupe de travail n°2.

Faburel propose une conception des indicateurs comme supports de dialogue et de négociation (Faburel & Lévy, 2009). Leur définition technique est en effet étroitement liée à des choix politiques et sociaux (Estèbe, 2004 ; Lorrain, 2004 ; Zittoun, 2009), ce qui en fait des outils « hybrides », exprimant le croisement entre un état des connaissances et les critères politiques de l'action (par exemple des objectifs fixés en termes de seuil...). La dimension environnementale est par ailleurs inséparable de questions territoriales (les effets environnementaux étant souvent liés à d'autres politiques : transport, industrie, urbanisme...). Faburel pense ainsi nécessaire de se servir des indicateurs pour penser les impacts territoriaux de la plateforme dans leur multidimensionnalité et propose l'élaboration d'un système d'indicateurs plus global. Cette approche rencontre la logique des Assises, fondée sur une approche mettant en avant le compromis entre environnement et développement économique. Elle fait en outre écho au déplacement de l'attention des Conseils généraux vers les problématiques territoriales et non plus seulement aéroportuaires.

Pour Faburel, il est possible de faire des indicateurs des leviers d'ouverture des débats, en s'appuyant aussi bien sur la diversification de leur nature (indicateurs d'état, d'effets, de suivis, d'objectifs, de performance...), de leurs objets (de plus en plus territoriaux, s'ouvrant aux dimensions qualitatives), des parties prenantes concernées et des dispositifs au sein desquels celles-ci doivent pouvoir s'exprimer (*Ibid.*). Il s'agit dès lors de s'appuyer sur cette ouverture pour les placer au cœur de la construction du compromis entre acteurs. « *Un système d'indicateurs ne se décrète plus d'en haut, il se construit par la négociation entre les multiples parties prenantes d'un autre système : celui des acteurs. C'est dorénavant la condition première à la fois de leur efficacité et de leur pertinence. (...) De marqueurs passifs de l'héritage de politiques centralisées et marchandes qui s'en réclamaient, ils deviennent des traceurs actifs de négociations qui sont aussi territoriales.* »¹¹².

¹¹² Note « À quoi servent les indicateurs ? » rédigée par G. Faburel à destination des CG de l'Essonne et du Val-de-Marne

Cette approche se veut évidemment à l'écoute des acteurs et est associée à une démarche méthodologique visant à aller chercher et traduire leurs attentes, à accompagner leurs travaux pour faire émerger un compromis qui doit avant tout venir d'eux.

▪ ***Un système qui vise l'appropriation et l'interprétation par les acteurs***

Si Faburel connaît de longue date les acteurs réunis au sein des Assises (rencontrés notamment à l'occasion de la réalisation d'entretiens conduits pour ses recherches sur le bruit des avions), une expertise extérieure au jeu d'acteurs en présence ne saurait selon lui préjuger ni dicter la définition des indicateurs à proprement parler. L'élaboration du système proposé aux acteurs suit ainsi plusieurs principes, l'objectif étant de laisser les acteurs libres et de leur permettre de s'approprier les travaux. L'universitaire accepte tout d'abord seulement de recenser les thématiques faisant l'objet de travaux et de publication en France et à l'étranger et qui ont pu aboutir à la définition d'indicateurs calculables. Mais il ne sera pas donné de définition « mathématique », c'est-à-dire de formule toute prête. Celle-ci doit faire l'objet d'une et de négociation entre les acteurs, afin qu'elle représente leur conception du problème et des enjeux et traduise le compromis qu'ils peuvent trouver.

Le second principe est celui de l'équilibre entre les thématiques. Les effets positifs et négatifs doivent être également représentés. Il ne s'agit pas, ce faisant, d'affirmer que les uns compensent les autres, mais de veiller à ce que les uns ne se développent pas au détriment des autres. L'objectif est de rendre compte d'une part, d'une réalité complexe et de garantir, d'autre part, la représentation des intérêts de chacun afin de faciliter l'appropriation et la participation de tous. Dans cette logique, l'accent est mis sur les dimensions territoriales, habituellement les moins représentées, afin d'impliquer les collectivités locales souvent absentes du débat, tout en contribuant à le rééquilibrer.

Enfin, le « système » présenté aux troisièmes Assises se veut lui-même ouvert et progressif. La définition des indicateurs constitue une étape à part entière du travail, qui devra être réalisée collectivement, en lien étroit avec les enjeux auxquels ils font écho. Le système est par ailleurs appelé à être affiné, de nouvelles thématiques et indicateurs pouvant être intégrés, notamment suite à l'intégration de nouveaux partenaires, déjà impliqués dans les autres commissions ou non. La définition des indicateurs se fera donc dans le cadre de groupes de travail, chargés de les définir et de les mettre en œuvre progressivement. De fait, si certaines thématiques et à l'intérieur de celles-ci, certains indicateurs, peuvent être alimentés par des données existantes et faire l'objet d'une mise en œuvre opérationnelle rapide, d'autres nécessitent de plus longues discussions, la mise en place de nouvelles collaboration, la constitution de nouveaux savoirs, etc.

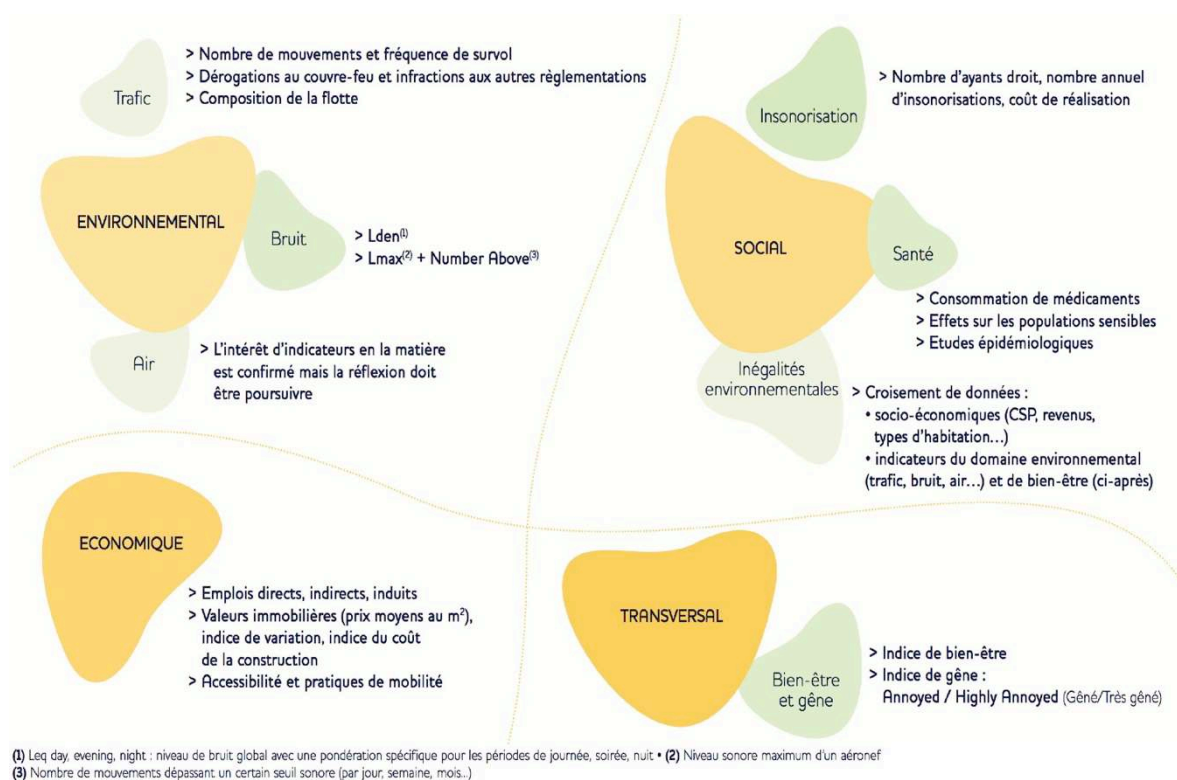


Figure 13 - Le système d'indicateurs de développement durable

*
* *

Le Pôle d'Orly a besoin d'experts accompagnants qui prennent au sérieux le caractère ouvert de la démarche-projet. Il s'agit de donner les moyens aux acteurs de renforcer leur identité partagée sans les contraindre sur la voie d'une lecture du territoire trop restrictive et d'une conception du dispositif trop stabilisée. Il semble nécessaire de permettre au flou de perdurer, aux formes et aux interprétations d'être toujours dans l'intermédiaire, sans préjuger des formes et des modalités de la suite des travaux.

Dans le laboratoire des formes du Pôle d'Orly, le PACTE pour l'emploi, l'économie et la formation, ainsi que le système d'indicateurs de développement durable sont les premiers à incarner le caractère ouvert du projet. Tous deux posent la question des liens au territoire et proposent une représentation du compromis entre les enjeux liés au territoire local et ceux liés au territoire global. Les termes du compromis, au fondement de l'identité partagée sont posés, sans interroger toutefois la nature du territoire et du compromis en présence.

Avec le schéma d'aménagement et la gouvernance, les réflexions se poursuivent ensuite et se déploient autour de deux grands axes, territorialisation et institutionnalisation, qui mettent cette fois directement à l'épreuve le caractère interterritorial du projet, c'est-à-dire la représentation du territoire et du politique qui la sous-tend.

2. Si le territoire m'était conté : l'informel territorial

2.1 Le projet d'aménagement comme zone frontière

2.1.1 L'entrée en scène de l'aménagement

▪ *Dépasser le modèle de la ville aéroportuaire*

Le travail sur le schéma d'aménagement et de développement durable est issu des discussions conduites au sein du groupe de travail n°1, intitulé « Harmoniser les projets de développement du pôle ». Axé sur l'identification des projets fonciers et immobiliers existants et leur mise en cohérence d'une part et sur l'identification des terrains valorisables d'autre part, il conduit rapidement les débats vers l'image marketing du pôle. La problématique de son image et de sa visibilité sur le marché de la promotion foncière et immobilière¹¹³ guide l'ensemble des discussions. Ce qui n'est guère étonnant si l'on considère la composition du groupe, marquée par une sur-représentation des acteurs économiques, par rapport aux communes (les projets de développement évoqués étant quasiment exclusivement des projets fonciers et immobiliers de bureaux et des zones d'activités).

Le pôle est mis en perspective avec le modèle des « villes aéroportuaires »¹¹⁴ (Amsterdam, Londres et Genève), qui s'impose comme un idéal-type dans les représentations du développement urbain du territoire (Roseau, 2011). La prégnance de l'idéal-type de la ville-aéroportuaire est telle, dans les représentations des acteurs, qu'il semble finalement impossible de penser le territoire en dehors de ce référentiel. Ce modèle semble constituer une première étape - en forme de passage obligé -, non sans intérêt, dans la prise de conscience des liens entre aéroport et territoire et la construction de liens matériels et financiers entre institutions publiques et privées.

Le projet de construction d'un centre de Congrès sur la plateforme, au cœur du projet immobilier d'ADP Cœur d'Orly, incarne cette évolution possible du pôle vers ce modèle de la ville aéroportuaire. Il représente une conception de l'intégration de l'aéroport au territoire et la symbolise opérationnellement, en particulier à travers l'établissement de liens avec les collectivités territoriales (les terrains seraient cédés par ADP et l'équipement co-financé par les collectivités). Les réflexions préalables et les études de faisabilité occupent une place centrale dans les discussions du groupe. Il apparaît comme un potentiel élément fédérateur entre ADP, les collectivités locales, les départements et la Région, en forme d'objet-frontière, vitrine de la volonté de porter un projet commun (il n'est en effet pas nécessairement besoin d'une gouvernance structurée pour le réaliser mais d'un engagement fort dans le cadre des CPER et CPRD). L'échec de sa réalisation révèle peut-être l'incapacité des acteurs à afficher le Pôle, territoire interdépartemental, comme une de leurs priorités dans leur travail de lobby

¹¹³ Thème qui sera repris et mis en œuvre dans le cadre du PACTE pour l'emploi, la formation et le développement économique signé avec la Région.

¹¹⁴ Le concept de ville aéroportuaire est issu de l'Airport City, développée notamment par (Güller & Güller, 2001).

territorial, celui-ci restant centré sur des équipements renforçant les dynamiques proprement départementales (réseau de transport notamment : Orbival par exemple pour le 94).

L'ambiguïté du modèle de la ville-aéroportuaire est toutefois problématique. Derrière la notion de « ville-aéroportuaire », on trouve en effet en réalité bien peu d'urbanité, c'est-à-dire une urbanité réduite aux fonctions de production et de loisir (Joulaud, 2012). Les développements sont en très grande majorité, voire en totalité, des projets de zones d'activité (logistiques, bureaux, centres commerciaux...) ou de grands équipements. Le modèle, porté par le BIPE, laisse de côté deux questions essentielles : la problématique de l'équilibre entre développement économique et développement local, les communes regrettant qu'on ne puisse réfléchir à une meilleure répartition des retombées économiques ; celle de l'habiter, notamment par le biais des problèmes liées aux contraintes du Plan d'Exposition au Bruit sur l'urbanisation. La notion tient alors à l'écart de nombreux acteurs, représentants de la fonction habitante : les communes et les associations. Le modèle de la ville-aéroportuaire, restant centré sur une fonction, ne permet finalement pas de résoudre la dichotomie entre économie/environnement et/ou économie/habitat, incontournable pour penser la spécificité urbaine et territoriale du pôle.

Pour palier le manque ressenti lié à l'absence d'une vision globale du pôle et de la démarche : la nécessité se fait jour d'un projet d'aménagement traitant des problématiques de développement urbain de façon plus large. Il semble toutefois que personne, parmi les acteurs réunis autour de la table, n'ait la compétence pour effectuer la synthèse des propositions émanant des différents groupes et élaborer un schéma d'aménagement global. Les élus et l'administration des départements se tournent alors vers un cabinet d'architectes-urbanistes, afin d'apporter un regard décalé et global sur le territoire.

Parallèlement aux travaux du groupe, entre janvier et juin, de premières prises de contact ont lieu entre le Directeur général adjoint à l'aménagement et les architectes Laurent Bécard et Gérard Abadia, qui rencontrent également les Présidents. Les discussions s'engagent rapidement pour les intégrer à l'équipe du BIPE afin qu'ils travaillent sur de premières propositions pour le schéma d'aménagement d'ici les Assises.

« G. Abadia : Donc les premières Assises, d'abord, le bureau d'étude qui était chargé de les organiser, c'était le BIPE. Donc le BIPE sous l'angle aéronautique : les mouvements des avions, les zones de bruit etc. (...) Pour les deuxièmes assises, on repartait sur le même modèle : les avions, l'économie... et puis un peu avant que se tiennent ces Assises (...) (le Directeur général adjoint à l'aménagement) tout d'un coup...(lui, il venait de l'urbanisme, il avait un profil où il a travaillé dans une agence d'urba, il avait une culture on va dire de l'urbanisme...) il s'est dit "tout ça, ma foi, c'est bien joli, mais y'a pas de projet, on propose rien, ça débouche sur rien", et un peu en catastrophe, c'est lui qui a fait intervenir Laurent Bécard (...) et il lui a demandé : "voilà, est-ce qu'on pourrait avoir une réflexion, sur l'urbanisme, dans ce secteur compliqué du Pôle d'Orly ?" »

▪ ***Le Pôle d'Orly comme espace de rencontre : définition d'une centralité urbaine***

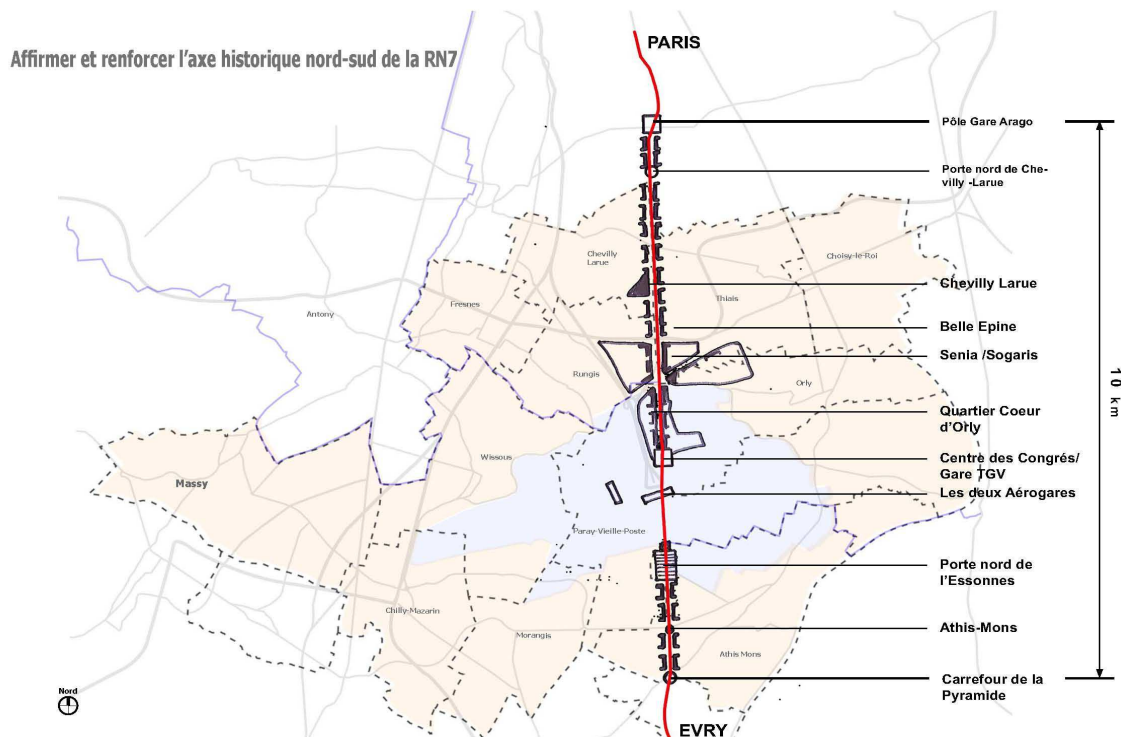
Le premier enjeu fixé au schéma d'aménagement, est le suivant : « *se doter un document d'orientations, définissant au minimum l'armature et les axes physiques de développement du pôle [afin d'inscrire] les différents projets (TCSP, Cœur d'Orly, centre de congrès, gare TGV, programmes de bureaux...) (...) dans ce cadre concordant et cohérent* ».

En quelques semaines, les architectes élaborent les esquisses d'un premier schéma. L'élaboration très rapide de cette première version est rendue possible par l'expérience qu'ont les deux architectes du territoire : Laurent Bécard ayant travaillé pour le Conseil général de l'Essonne sur le projet de territoire de Massy-Saclay et Gérard Abadia pour Aéroport de Paris, dans une phase préalable du projet Cœur d'Orly. Ils possèdent une bonne connaissance du terrain et rassemblent rapidement les éléments au fondement d'une vision du territoire. Leurs travaux sont conduits en interne, en lien avec les techniciens des départements, puis présentés au groupe de travail. Pour les deux architectes-urbanistes la mission est claire : il s'agit de mettre en images le Pôle d'Orly, de le donner à voir en tant que territoire et en tant que projet.

Dès juin 2006, une première version du schéma est validée en comité de pilotage, présentée par les architectes en juillet au groupe de travail n°1. (cf. Illustration 13)

« GA: Il y avait plusieurs groupes de travail (...) on a présenté notre premier truc à une de ces commissions (...). On avait juste un A4, et quatre pages peut-être... tout était dit là quand même, après on a développé, mais tout était dit... Mettre en relation Massy et Créteil, en recoupant l'axe de la nationale 7. Et à chaque fois, c'est symbolique, on a une liaison Essonne/Val-de-Marne. C'est pour ça que ça les a intéressés, c'est un concept à la fois simple et fort. Mais comme tout ça était un grand vide, personne ne l'avait vu comme ça. »

B1 PRINCIPES D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU PÔLE D'ORLY VERS UN PROJET D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU PÔLE D'ORLY



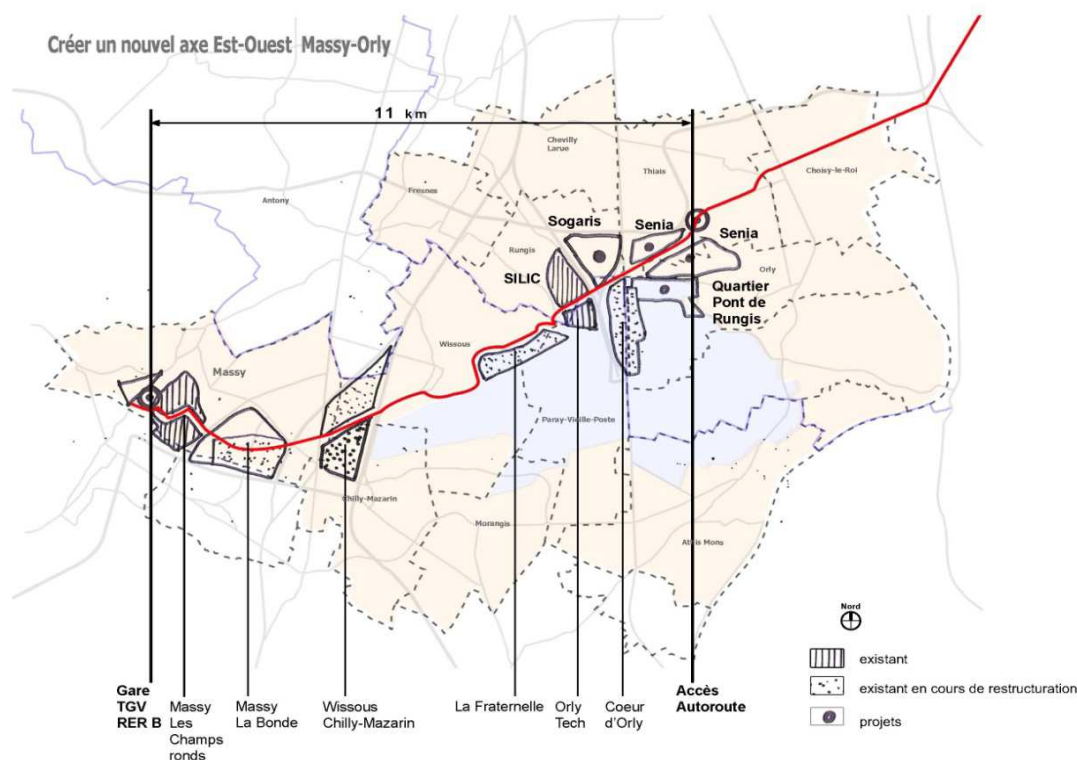


Figure 14 - Première version du schéma d'aménagement en 2006 : la croisée des axes

Avec la première version du schéma d'aménagement, la redéfinition du Pôle d'Orly à la « croisée des axes », l'un Est/Ouest (Massy-Créteil), l'autre Nord/Sud (Paris/Evry), permet de lire le pôle comme un territoire carrefour géographique et physique. Le Pôle d'Orly est défini spatialement par sa fonction d'échange. Posé à la croisée des axes, l'aéroport, « *bloc non ancré au tissu urbain et difficilement perméable* », n'est plus le centre de gravité nécessaire à son existence. Il devient un point, incarnant une centralité qui devient une caractéristique intrinsèque du pôle. « *Territoire de confins* », le Pôle d'Orly devient un territoire à part entière, doté d'une force centrifuge. Le pôle incarne la rencontre entre l'aéroport et son territoire d'accueil, entre la petite et la grande couronne, entre l'Est et l'Ouest francilien.

Le travail sur les deux axes structurants de ces premières esquisses permet tout d'abord de faire émerger un territoire continu et cohérent. Les deux axes tiennent ensemble les acteurs et les composantes qui le jalonnent : villes, zones d'activités, transports, centre-villes... La cohérence est ainsi facteur de cohésion. Le territoire est mis en tension, cartographiquement, autour de ces deux axes qui justifient la solidarité des acteurs autour de son développement. Des synergies, existantes et potentielles, sont rendues visibles. Les deux axes inscrivent le pôle au sein des flux du Sud franciliens, le rattachant aux autres polarités essonniennes et val-de-marnaises, en même temps qu'ils lui donnent son autonomie.

Spatialisée, la rencontre est très concrètement matérialisée. Le schéma fait ainsi figure de scène de rencontre territoriale. Le territoire-projet est alors érigé en zone frontière et peut servir de support à la construction d'une identité partagée. La territorialisation est la voie qui permet de

donner une réalité et une épaisseur à la zone frontière. Il est intéressant de souligner à cet égard que la vision présentée par les architectes reprend en grande partie un travail réalisé quelques années auparavant pour Aéroports de Paris qui l'avait écartée (cf. Annexe 11). Porté par les collectivités, l'idée d'un territoire aéroportuaire, carrefour d'échanges, « prend » en devenant une zone de partage, appropriable par les acteurs.

▪ **« Ah là on tient quelque chose ! » : une vision**

Dès sa première version sous forme d'esquisse, le schéma donne une nouvelle représentation de la démarche qui s'impose comme un cadre englobant. En proposant de le lire comme une centralité, le schéma renverse définitivement le regard porté sur le territoire. La problématique de l'aménagement donne du liant, elle montre la transversalité et la globalité de la démarche en créant des ponts entre les différentes thématiques sectorielles, jusqu'alors traitées séparément. Il constitue ainsi une étape clé de la démarche qui permet de la cerner et d'en prendre la mesure.

« V. Ghiati : Pour moi, l'étape clé, c'est vraiment le projet Bécard et Abadia. Parce que travailler sur les nuisances, les activités économiques, les déplacements, sans avoir cette vision pôle, de son fonctionnement, il manquerait quelque chose. C'est vraiment l'épine dorsale du projet. D'ailleurs, pendant les deuxièmes Assises et après, beaucoup d'acteurs se sont rendus compte de ce qui pouvait nous attendre. »

« P. Noury : On est rentré par la question environnement, et on est sorti avec un projet bien plus large. Et qui a pris une autre dimension encore quand Bécard est intervenu dans le projet. Lors des deuxièmes Assises. Là, on est passé de la notion d'équilibre... entre le développement économique, le transport etc. à la notion de projet... de territoire. Ca c'est Bécard qui l'a apportée. Je me souviens très bien, le jour où Bécard est venu présenter, le Président et tout le monde est sorti en disant : "Ah là, on tient quelque chose !". Tout ce qui était avant de la discussion, ça s'est structuré. »

Cette version préalable du schéma semble agir sur les Conseils généraux comme leurs partenaires à la façon d'une prise conscience, d'eux-mêmes et du projet, de ce qui les relie. Elle fait évoluer la nature du projet, en donnant à voir sa cohérence, *a posteriori*, et en lui garantissant sa consistance. Elle incarne réellement une vision du pôle : elle le fait apparaître, lui donne une forme, un visage.

« VG : On a commencé à parler vraiment du "Pôle d'Orly", à partir du moment où on a pu faire mesurer aux acteurs des Assises... pour moi, c'est peut-être les deuxièmes Assises, avec le projet de Bécard et Abadia, avec les deux axes, ça a été quand même un déclic. Même au niveau politique, je sais qu'on avait présenté le travail aux Présidents, de façon individuelle, ça a été un rendez-vous hyper fructueux. Moi j'ai senti le président prenant toute la mesure de la démarche pôle, de l'intérêt d'avoir cette vision pôle.(...)

Je crois que c'est vraiment un élément très structurant dans la démarche. On était déjà avant dans cette démarche de pôle, mais y être sans pouvoir préciser les contours, son fonctionnement en termes de vie, ses relations avec d'autres territoires. Ca permet de poser, physiquement, de donner vie, plus que d'en parler, ça concrétise plus les problématiques posées. (...) D'ailleurs c'est ça qui a fait réagir, puisqu'on l'avait pas cette vision. Ca a beaucoup interpellé au départ, et en même temps, ça a éclairé, ça a mis en lumière des choses qu'on essayait de mettre sur papier et qu'on n'avait pas mis sur papier. Quand ils sont venus présenter leurs cartes, avec les transports qui se tournaient le dos, au-delà de l'idée qu'il fallait mailler ce territoire, c'était plus possible de dire qu'il n'y avait pas de problème sur ce pôle. Du coup, ça a légitimé complètement les propositions qu'on pouvait formuler, ça rendait plus fort le discours politique qui était de mettre des moyens plus forts sur ce pôle pour les

déplacements, l'aménagement, pour l'emploi. Ca nous a permis d'aller vers les villes, avec un projet d'aménagement. »

Dans le même temps, le schéma préalable offre une image qui sert d'objet-frontière : suffisamment évocatrice pour être signifiante, cette image ménage des zones d'ambiguïté qui lui permettent d'être appropriée par tous. La carte illustrant le premier projet de 2006, centrée sur ses deux axes présente l'avantage de laisser le périmètre ouvert et de centrer « l'argumentaire » sur l'articulation avec les territoires alentours. Par ailleurs, si l'absence de fonds de carte (les limites communales sont à peine visibles) et l'accent mis sur les transports et les grandes zones d'activités, limitent la vision urbaine, ôtant toute épaisseur au territoire, ils peuvent être vus dans un premier temps comme des « blancs » facilitant l'appropriation par tous les acteurs. Chacun peut se reconnaître dans la vision proposée et s'en servir pour traduire ses intérêts. L'image devient un support de compromis. La conception du schéma, selon Laurent Bécard, peut ainsi satisfaire les intérêts des uns et des autres.

Récit : le schéma comme œuvre ouverte

« L. Bécard : ils peuvent avoir des envies, mais quand on met côté à côté SILIC, Sénia, Sogaris, et le MIN, ça fait pas un projet ça, ça fait des grandes plaques, qui sont pas reliées, qui fonctionnent de façon un peu autonome dans leur propre logique, voire en se tirant un peu dessus sans doute, de temps en temps... et qui donc ont été contentes qu'il y ait quelque chose qui vienne fédérer un peu leurs énergies. D'ailleurs, c'est toute l'ambiguïté d'un geste comme ça. Parce qu'au fonds, on fédère quoi ? On fédère ce que chacun a envie qu'on fédère. Tout l'art dans un projet comme ça, c'est dans le dit autant que le non dit. Y'a autant de choses importantes dans le non-dit que dans le dit. Pour fabriquer un consensus, puisqu'il s'agit bien de ça, il s'agit pas d'imposer, il faut qu'il y ait un dessin qui fédère physiquement, en indiquant clairement l'intérêt que ça peu avoir pour chacun, mais en taisant soigneusement, ce que ça peut troubler dans le jeu des lobbys locaux y compris politiques, en se débrouillant pour que chacun y trouve un intérêt, et encore, des intérêts avoués et d'autres non avoués. Par exemple, les intérêts du maire de Chevilly-Larue dans cette affaire, qui lui est l'homme fort au Nord de ce dispositif, lui, on voit bien que plus il se met dans le dispositif RN7-tramway-pôle d'Orly, plus il a de chance que son territoire soit pris en compte pour avoir des financements, des subventions, de la notoriété pour peser dans les différents dispositifs. C'est pas du tout la même chose que pour Paray-Vieille-Poste, où les enjeux sont quasi nuls. Par contre, ils redeviennent forts sur Juvisy, même si c'est pas dans l'axe complètement, dans la vallée de la Seine.

Le MIN, ils savent bien qu'ils sont une ville dans la ville, totalement opaque et impénétrable sauf en payant un péage, ils savent très bien qu'à sept km de Paris... de même que les Halles un jour ont disparu, ils disparaîtront un jour, ça va évoluer, mais ça peut être dans des intérêts complètement contradictoires avec ceux du Pôle d'Orly proprement dit. Tout projet qui peut mettre en valeur leur site dans quelque chose qui soit pas encore bien imaginé, les arrange.

La SILIC, c'est exactement pareil, c'est quelque chose qui marche très bien depuis toujours, ils ont obtenu que le tram fasse un détour et sorte de son tracé naturel de la RN7 pour aller les desservir parce qu'ils ont toujours eu un déficit de transport en commun, historique, parce que quand ça a été conçu dans les années 60, tout le monde s'en foutait, mais maintenant, ça devient important, et donc ils ont tout de suite bien compris l'intérêt de la valorisation d'un patrimoine de quelques milliers de mètres carrés de bureaux Sénia, tout en promettant ubi et orbi qu'on ne va pas toucher un seul cheveu de la logistique du site et qu'il est pas question de le transformer en ville, en tous cas, au sein de Sénia, y'a bien quelques visionnaires pour se dire que si l'aéroport reste là, que le TGV arrive, que les transports en commun se développent, ils vont forcément en tirer parti. Donc je pense que les deux axes, ils ont fédéré ça, ils ont donné une vision.

Alors comme vous l'avez bien dit, il y a la croisée des deux axes... et d'ailleurs, à la croisée des deux axes, y'a ADP, on en n'a pas encore parlé, mais évidemment qu'ADP, ils peuvent boire que du petit lait. Parce que eux, la plateforme aéroportuaire, c'est chez eux, ils connaissent, ils en font leur affaire, mais ce qui les intéresse c'est que le carré [croisée des deux axes], c'est le Cœur d'Orly, qui se retrouve au centre d'un dispositif, alors qu'il devait l'être dans leur tête, mais y'a avait aucun document officiel qui le disait, ils étaient dans un "no man's land", aux confins de deux départements... »

Le schéma, dès les premières esquisses, donne à voir, dans un même mouvement, le territoire et la démarche, qui désormais se confondent. Il montre, au sens fort du terme : il met en évidence et il démontre la vision sur laquelle repose le projet et qui porte l'action des deux départements. Le territoire est rendu visible et lisible. Le schéma permet finalement de formaliser le discours sur le « grand territoire » : de territoire de confins, le Pôle d'Orly devient un grand territoire à part entière, qui motive l'action conjointe des acteurs. Une valeur supérieure s'impose qui dépasse les oppositions, ou du moins leur permet de co-exister en rassemblant les points de vue autour d'un projet commun. C'est peut-être à l'occasion du travail sur le schéma que l'on peut situer précisément le passage de la démarche au projet, du moins dans l'esprit des acteurs. Dans ce projet, la dimension territoriale tend à s'affirmer comme dimension centrale du compromis. La rencontre avec les cabinets d'architectes Bécard & Palay et Abadia permet de révéler son potentiel en termes de production d'accord et d'identité partagée.

2.1.2 L'aménagement : étape ou aboutissement de la démarche ?

« P. Noury : Ca donne des perspectives. Au niveau de la Présidence, des élus, on se dit : "on a un projet, on sait où on va, on n'est plus dans le flou, on tient quelque chose qui va nous permettre d'avancer. On a un projet, on a un pôle, on va le tenir"... Et en plus, après, tout ça s'enchaîne, c'est repris dans le SDRIF, plus récemment dans le Grand Paris... Y'a eu des étapes, des moments clés. Ca fait partie des moment-clés, qui ont permis de donner du contenu. »

Le premier projet d'aménagement et de développement est présenté en comité de pilotage en octobre 2006. Il apparaît clair qu'il ouvre sur un tournant dans la démarche. Les questions émergent rapidement : de quelle nature doit être le projet Pôle d'Orly après le schéma ? Jusqu'où aller dans territorialisation de la démarche ?

Le Conseil général du Val-de-Marne envisage d'en faire une part centrale de démarche, afin d'orienter celle-ci vers un projet opérationnel. Le cahier des charges pour l'élaboration du schéma proprement dit (après les premières esquisses), fait une place importante à la réalisation de « zooms sectoriels », c'est-à-dire à l'analyse détaillée de secteurs de développement dans lesquels il paraît nécessaire de connaître précisément l'offre de terrains et immobilière disponible et d'être force de proposition pour veiller à l'équilibre entre activités et logements. Cette orientation s'inscrit dans la continuité de l'approche qui a jusqu'alors prévalu en termes d'aménagement (la première version du cahier des charges s'appuie d'ailleurs sur un travail réalisé au sein de l'administration val-de-marnaise, deux ans auparavant, à l'époque de la réalisation des premières études, dans le cadre des réflexions sur le potentiel foncier et immobilier), représentation encore bien présente dans les débats du groupe de travail n°1. Bien que cette question des « zooms sectoriels » marque ainsi l'élaboration du cahier des charges (CCTP), ceux-ci ne seront finalement pas réalisés. Lors de sa réalisation, le schéma s'en détachera progressivement pour se recentrer sur l'échelle globale, s'attachant à construire une

zone frontière pour une identité commune (cf. infra). Un déplacement qui témoigne de l'influence de la vision essonnienne du projet.

L'Essonne de son côté, fait en effet valoir sa volonté de conserver la transversalité du projet et continue de considérer l'aménagement comme un axe parmi ceux qui structurent la démarche : la gouvernance, l'articulation des échelles, l'environnement et le développement durable, ainsi que l'économie sont à ses yeux tout aussi importants. Après débat en comité de pilotage, les élus tranchent dans ce sens : le schéma restera un cadre global qui, s'il doit permettre d'intégrer l'ensemble des thématiques autour d'une identité géographique commune, ne doit pas se substituer à elles. L'aménagement apparaît comme un terrain favorisant l'implication concrète des partenaires dans une logique de collaboration non institutionnelle. S'il est trop tôt, selon l'Essonne pour construire un récit en forme de synthèse et de point d'appui pour passer le relais au local, l'élaboration du schéma peut constituer un levier et un moteur de l'implication des communes. C'est dans cette direction que sont orientés, dans cette seconde étape, les travaux sur le schéma.

2.2 La construction d'un récit collectif

En 2007, à la suite des deuxièmes Assises, les Conseils généraux prolongent la mission de Bécard et Abadia, afin d'aller plus loin dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement pour le pôle. Un tel projet nécessite en premier lieu un travail d'analyse du potentiel foncier du pôle, ainsi qu'un recensement des projets en cours et enfin, un croisement avec les projets de transports. Autant d'éléments qui incitent les architectes à adopter une approche fondée sur la participation et la mobilisation des communes. Cette seconde étape des travaux est marquée par une importante ouverture, l'élaboration du schéma étant pensée à la façon d'un récit collectif, dont il faut dans un premier temps définir la place au sein de la démarche.

2.2.1 Le recueil des voix du Pôle d'Orly

Le Schéma constitue un véritable récit fondateur sur le pôle. La mission confiée par les CG, qui se présente en ces termes, est perçue comme telle par les architectes :

« GA: Donc pour les 3^e Assises, on a dit, ça serait intéressant de développer cet aspect [aménagement]. Et donc on nous a dit : pour les 3^e Assises, allez-y, racontez nous un peu ce que ça peut être, en termes d'aménagement. »

Les architectes, cherchant à s'imprégner du territoire, engagent pour commencer une première série de visites de terrain. Ils essaient notamment de démontrer, dans le concret, la possibilité des traversées Est-Ouest et Nord-Sud du territoire, afin d'identifier les obstacles à lever (tels que les emprises des voies ferrées sur le Sénia), les contournements nécessaires, les aménagements qui pourront permettre de retisser des liens là où les coupures engendrées par les grands équipements sont trop fortes. Ils débouchent ainsi sur une série de propositions, pressenties dans le premier schéma : la réouverture de la RN7 sur la plateforme, associée au développement du quartier Cœur d'Orly, un système de transports en site propre traversant le Pôle, se rejoignant « en baïonnette » au niveau de Cœur d'Orly également, un scénario au plus près des centres urbains pour la future gare TGV, le positionnement de nouvelles traversées de Seine...

S'ouvre ensuite une phase de confrontation de leurs hypothèses avec la réalité locale, plus politique cette fois. L'élaboration du schéma est en effet placée sous le signe du projet partagé avec le local : un important travail d'implication des maires, par le biais des entretiens individuels est conduit par le bureau d'étude. Ce travail constitue véritablement une première pour la démarche. Il vise à améliorer d'une part la mobilisation de l'ensemble des communes (restée jusque là plutôt limitée) et à garantir d'autre part la prise en compte des enjeux situés et territorialisés. Le schéma joue ainsi un rôle important d'ancrage de la démarche dans le territoire.

« A. Bonhomme : On a tenté de privilégier les villes, qu'elles aient une place un peu à part, qu'on trouve des systèmes pour qu'elles se sentent impliquées. Ça ça a été le rôle et la mission du travail de Bécard et Palay. (...) Chaque maire a été vu individuellement, donc chacun a pu apporter son petit projet. On a essayé de faire que chacun s'y reconnaisse et en même temps d'amener à ce que chaque maire aille plus dans ses ambitions. Ils ont pris conscience d'une autre échelle... et doucement, y'a eu quelqu'un à leur écoute... et c'est pas venu d'en haut. Bécard est allé les voir, et puis y'a eu le diagnostic, et il y est retourné.... C'est du temps, y'a eu du temps de pris. Là, quand même, y'a un projet visionnaire, partagé... Qui est ambitieux, mais qui vient quand même de la base, et ça permet quand même aux élus de se l'approprier plus facilement et donc potentiellement de se réaliser. »

La chef de service val-de-marnaise souligne l'importance de la capacité d'écoute déployée par le bureau d'étude ainsi que le temps accordé au projet, pour permettre non seulement aux Conseils généraux, mais à l'ensemble des partenaires, de s'approprier la vision proposée, ainsi que pour les convaincre du bien-fondé des orientations préconisées. Les deux architectes réalisent un important travail de recensement des projets et d'intégration de ces derniers dans une vision cohérente du développement du pôle. Les projets sont ainsi rendus visibles et prennent une autre dimension, en étant associés à l'échelle intercommunale du pôle. Pour le bureau d'étude, la stratégie adoptée fonctionne et ce à double sens : d'un côté les maires se sentent effectivement reconnus et prennent conscience de leur intérêt à participer à la démarche, de l'autre, le projet, nourri par l'intervention du local, sort enrichi et renforcé. Les entretiens permettent ainsi de consolider le schéma en en faisant un véritable récit partagé.

D'un côté, les architectes se présentent devant les élus locaux avec une histoire, dont ils testent la réception, la capacité des acteurs locaux à s'y intégrer :

« AB : Bécard et Abadia, ils ont apporté un projet, une expertise et une vision intéressante pour apporter une plus-value et une perspective et qui a permis aussi d'enrôler les maires et d'apporter un peu de concret. Avec la plus-value de Bécard de raconter une histoire et d'embarquer tout le monde dans son histoire, une capacité qui était salvatrice et qui en même temps pouvait froisser un peu car il allait dans des domaines où les départements étaient pas attendus. »

De l'autre, les communes permettent aux architectes d'assembler les éléments de leur récit à la façon d'un puzzle et de construire une vision globale, interprétable et appropriable par tous :

« LB : Ce qui était vraiment excitant dans cette histoire, c'est qu'après chaque rendez-vous avec un maire (...) Gérard prenait son téléphone, à peine sorti sur le perron de la mairie, et qu'il me disait : "c'est génial, les projets du maire et la vision qu'il a pour sa commune correspondent à ce que nous lui avons proposé, et de surcroît, il a besoin de ce projet pour se développer". Et ça a été 15 fois la même réponse. Et c'est pour ça qu'il y a eu un vrai consensus, sur le fonds. Les maires se sont rendus compte qu'ils avaient besoin du Pôle d'Orly pour se développer et que le Pôle d'Orly avait besoin d'eux pour exister. (...) Moi ce que je retiens essentiellement de ce projet, c'est à chaque fois le petit cri de triomphe, 15 fois... c'est

comme si c'était un puzzle qui s'emboîtait et à chaque fois : clac, c'était bon ! alors avec des sujets conflictuels malgré tout, hein... avec par exemple, le pont, là...[Athis-Mons], est-ce qu'on le fait, à partir du moment où Berson a dit de façon très habile, que c'est un point où ne passeront que des transports en commun, même si tout le monde sait que c'est pas vrai... Quel rapport il y a aujourd'hui entre Morangis et Chilly ou Athis, pas grand-chose. Donc, voilà, le mot Pôle, je pense qu'il y a eu un effet de polarisation réel. Ils ont pris conscience que ce territoire existe et qu'il avait un potentiel formidable. »

Les rencontres organisées avec chaque maire du pôle à l'été 2007, ainsi qu'avec les Présidents des intercommunalités amènent plusieurs évolutions majeures dans le schéma. Tout d'abord, le système du « cardo/decumanus » sur lequel était fondé le premier schéma se transforme en triangle : un axe Sud est créé, à la suite des entrevues avec les maires du Sud qui se sentent écartés de la dynamique du premier schéma. Ils mettent ainsi en avant la nécessité de penser le contournement Sud de la plateforme et d'en faire un axe support de développement autant que le premier Cardo qui passe plutôt au Nord de celle-ci. Cette évolution permet de donner une surface au pôle : ce dernier n'est plus seulement la croisée des axes, mais bien une aire, une zone frontière dotée d'une épaisseur. Un système de « Portes » vient ensuite renforcer cette transformation, ancré sur les opérations de renouvellement du tissu urbain du pôle. Cette territorialisation du schéma se traduit enfin par une redéfinition des opérations les plus emblématiques du développement du pôle : le centre des congrès est remplacé par l'opération Cœur d'Orly et la gare TGV qui deviennent de véritables symboles alternatifs, qui font autant écho à l'échelle « monde » et à la vocation internationale du pôle qu'à son développement territorial.

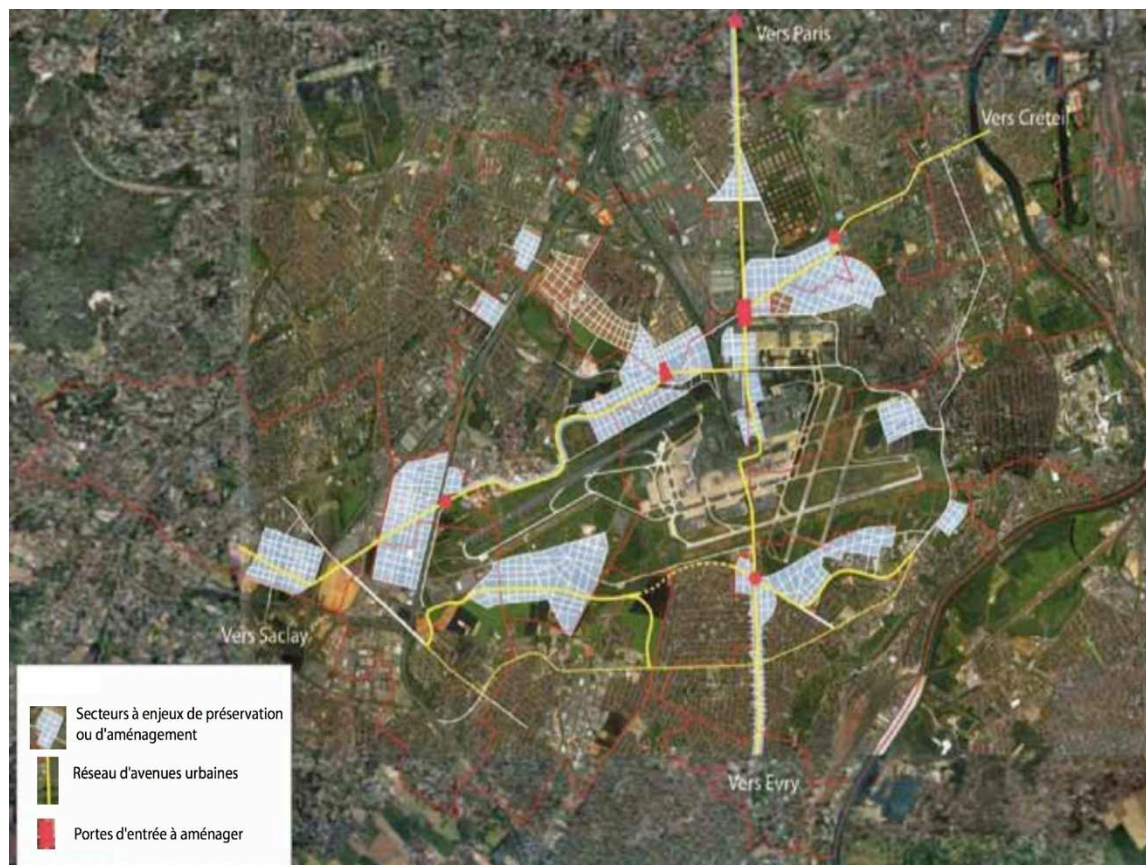


Figure 15 - Les avenues et les portes du Pôle d'Orly

2.2.2 Dire le pôle : le pouvoir du récit oralisé

Les architectes construisent non seulement une histoire, en rassemblant les différents actants et leurs projets comme autant de péripéties qui leur sont associées, mais ils la racontent également. Ce discours narrativé est celui qui accompagne la présentation par les architectes de leurs productions (essentiellement cartographiques), lors de présentations en interne ou en direction d'acteurs extérieurs. Le rôle joué par ce discours pour « embarquer » (cf. supra) les acteurs dans une lecture et une dynamique commune est toutefois souligné par l'ensemble des personnes interrogées. Les talents de conteur des architectes sont mis en avant pour avoir joué un rôle clé de conviction, tant vis-à-vis des maires, que de la Région par exemple, marquant un tournant dans l'adhésion des partenaires à la démarche. La fonction narrative jouée par le schéma est donc centrale et explique la place qu'il a pu prendre dans le référentiel des acteurs. Le schéma avec son lot de cartes ne constitue pas un projet : c'est la dimension narrative qui en fait un véritable récit de fiction partagé.

Peu de traces écrites existent de ce discours, celui-ci étant généralement proféré à l'oral. Ayant assisté à plusieurs présentations, nous en rapportons ici les principaux traits, en nous appuyant sur les critères du récit identifiés par Lussault (appuyés sur ceux de Ricoeur, présentées en introduction):

- « Un récit est un texte, et plutôt un texte écrit (même s'il peut être proféré oralement [...]) ;
- Un récit déploie une succession temporelle d'actions – ce qui introduit un jeu avec le temps tout à fait caractéristique et indispensable à l'existence du récit)
- Un récit est organisé par une mise en intrigue qui donne sens à cette succession ;
- Un récit est marqué par l'engagement d'actants (toute entité qui contribue à la dynamique narrative) qui vont en général voir leurs propriétés initiales modifiées dans et par l'intrigue. » (Lussault, 2007, p. 222).

Le discours des architectes déroule une succession temporelle d'actions – ce qui introduit un jeu avec le temps caractéristique et indispensable à l'existence du récit. Il s'ancre tout d'abord dans une temporalité qui assure une « fonction mythologique » (Lussault, 2007, p. 249), celui des premières années suivant la mise en service de l'aéroport, inauguré par le Général De Gaulle lui-même, qui fait d'Orly un symbole de l'ère moderne (cf. Annexe 10). Une image qui sera popularisée et mythifiée par les « Dimanches à Orly », l'aéroport étant au début des années 1960 la première destination touristique du pays (dont témoigne la chanson de Gilbert Bécaud¹¹⁵). Succèdent ensuite à ce premier temps « mythologique », celui des grandes étapes de l'aménagement par l'Etat, dans les années 1960-1970, associé à une lecture du territoire comme « territoire servant » de la capitale. La lecture du territoire proposée par les architectes se pose en alternative à celle de l'Etat, jugé responsable de la juxtaposition de « plaques » fonctionnelles (cf. Chapitre 2, section 3.1), qui morcellent le territoire et l'empêchent de se révéler comme centralité urbaine. Ils proposent l'ouverture d'une nouvelle « ère », marquée par le passage du territoire servant à l'affirmation d'une centralité métropolitaine. Le récit construit ainsi une mise en intrigue qui donne sens à la succession temporelle des actions passées, présentes et

¹¹⁵Gilbert Bécaud, Pierre Delanoë, « Dimanche à Orly », chanson 1963.

futures. Bécard et Abadia donnent à voir et à entendre le Pôle comme un nouveau grand territoire de banlieue, conditionné par la mise en perspective de la démarche des CG avec les projets des nombreux partenaires. Avec le soutien de la Région et de l'Etat, ceux-ci pourront réaliser son destin de centralité structurante pour l'ensemble du Sud francilien. Cette étape de l'histoire correspond au « temps de la praxis » (Lussault, 2007, p. 240) : le Pôle d'Orly est situé dans l'histoire de la métropole et se constitue en acteur du devenir métropolitain.

La principale limite à la reconnaissance de ce schéma comme récit est liée à l'absence d'écriture de celui-ci, même si Lussault accorde que celui-ci puisse être proféré oralement. Les chefs de projet regrettent d'ailleurs le caractère très limité de la version écrite du « discours » qui accompagne la présentation par les architectes de leur vision du pôle, jugeant le rapport final de l'étude insuffisamment développé, loin d'être à la mesure de l'effet produit par les présentations orales. Les images produites par les architectes et la mise en récit oralisée du territoire ont néanmoins durablement marquées les esprits. Elles ont fonctionné comme des opérations de traduction, permettant aux acteurs de partager un langage commun, de se comprendre.

Le schéma d'aménagement et le récit oralisé qui l'accompagne, constituent ainsi un véritable informel manifeste, une « *manifestation en même temps qu'un instrument performatif de l'action considérée* » (Lussault, 2007, p. 222). Le territoire émerge et parvient à exister non par l'instauration d'un périmètre institutionnel (parce que lui on aurait dessiné un SCOT par exemple), mais par une action spatiale qui le fait exister. Action qui passe par une mise en récit et en images. Dire le pôle, ainsi que le font Bécard et Abadia, c'est le faire exister. Le schéma naît tout d'abord de l'assemblage des différents discours par le bureau d'étude (en cela il est une manifestation d'une réalité construite par les acteurs), il s'exprime ensuite sur le mode de la performance lorsque les architectes traduisent en « conte oral » ces discours et il devient enfin lui-même support du discours et de l'engagement des acteurs (en cela, il est bien un acte performatif).

3.2.3. Une image à la hauteur de la complexité du pôle ? Le flou du périmètre et l'imbrication des échelles

Le récit marque enfin l'engagement d'actants (toute entité qui contribue à la dynamique narrative) qui voient leurs propriétés initiales modifiées dans et par l'intrigue (quatrième critère défini par Lussault). Le schéma reconfigure de fait les rôles et leur répartition, notamment celui d'ADP, des deux CG et des communes. En particulier, le récit cartographique met en mouvement l'espace du pôle et en réorganise la perception à travers l'identification de trois échelles qui participent toutes de sa dynamique et de sa définition.

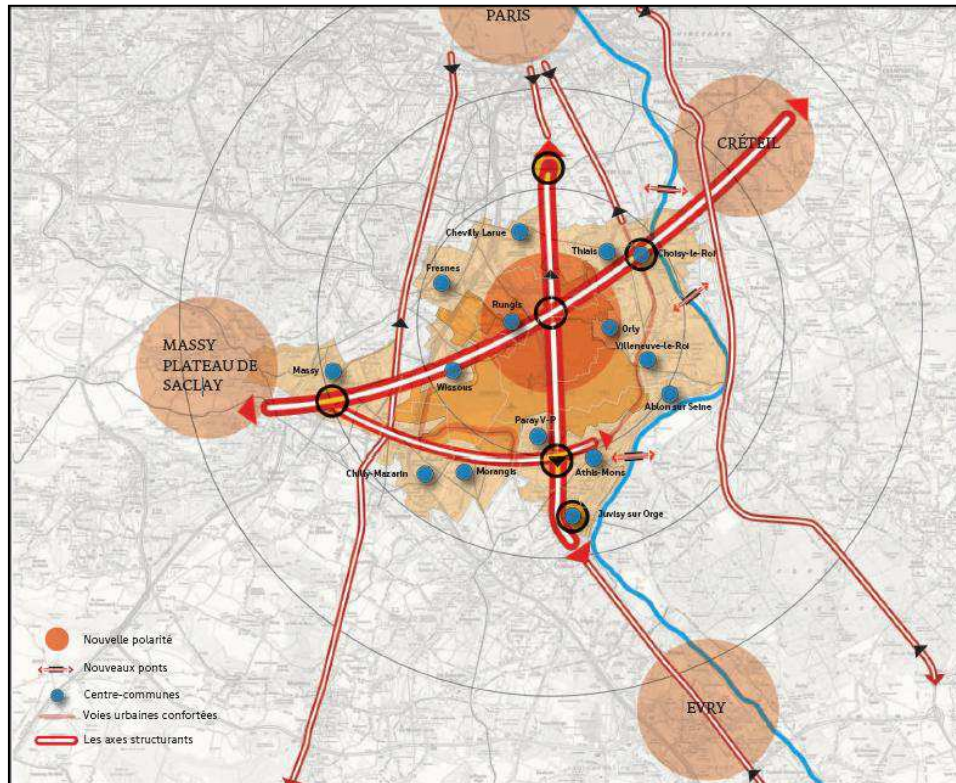


Figure 16 - Les trois axes du Pôle d'Orly, nouvelle polarité Sud francilienne

Plusieurs périmètres sont dessinés, plus ou moins fermés, qui renvoient à plusieurs fonctions du pôle :

- **Le « pôle fonctionnel »**, le plus « bordé », concentre d'une certaine façon la fonction « ville aéroportuaire », centrée sur le développement économique, en lien avec une économie-monde. Il est le périmètre dans lequel se concentre l'enjeu foncier et immobilier.
- **Le « pôle de vie »** est composé des communes du pôle : 14 à l'origine, 15 au moment de la réalisation du schéma, bientôt 17 avec la gouvernance, ce périmètre reste potentiellement ouvert à celles qui souhaiteraient s'y joindre.
- Enfin, le pôle d'Orly est aussi considéré à l'échelle du « **pôle métropolitain** », aux limites floues, participant directement aux dynamiques de la métropole francilienne.

Ces trois échelles structurent un discours qui met cette fois en avant la complexité du Pôle : irréductible à l'une de ses échelles, il est toutes les échelles à la fois. Cette représentation rend en effet sensible l'enjeu de leur articulation, traduisant la nature du pôle à la fois territoire de projet et démarche, projet d'aménagement et gouvernance.

« AB : Mine de rien ces notions de territoire, de machins, de biduls, on les brasse à longueur de journée, on est dans des univers avec le schéma régional d'IDF etc. où il y a pas de périmètre vraiment bien défini. Je trouve qu'on s'en est pas mal sorti pour garder cette notion de rayonnement, avec cette notion de pôle d'Orly qui n'a pas de limite et puis le territoire, périmètre opérationnel qui est le lieu où on peut travailler. »

Le schéma distribue alors les rôles pour jouer l'histoire qui permet d'accomplir le destin du Pôle d'Orly : l'échelle du pôle fonctionnel implique essentiellement les grands opérateurs, l'Etat, la Région et les Conseils généraux ; le pôle de vie implique les communes et intercommunalités, en lien avec les collectivités supérieures ; le pôle métropolitain dépend de la capacité de l'ensemble des acteurs du territoire à construire une coalition sur le mode du lobby, c'est-à-dire se mobiliser pour porter auprès de la Région et de l'Etat en particulier, les projets nécessaires à son développement. Cette représentation préfigure le logo qui sera élaboré pour le projet, qui a cherché à symboliser cette problématique de la combinaison et de l'articulation des échelles.

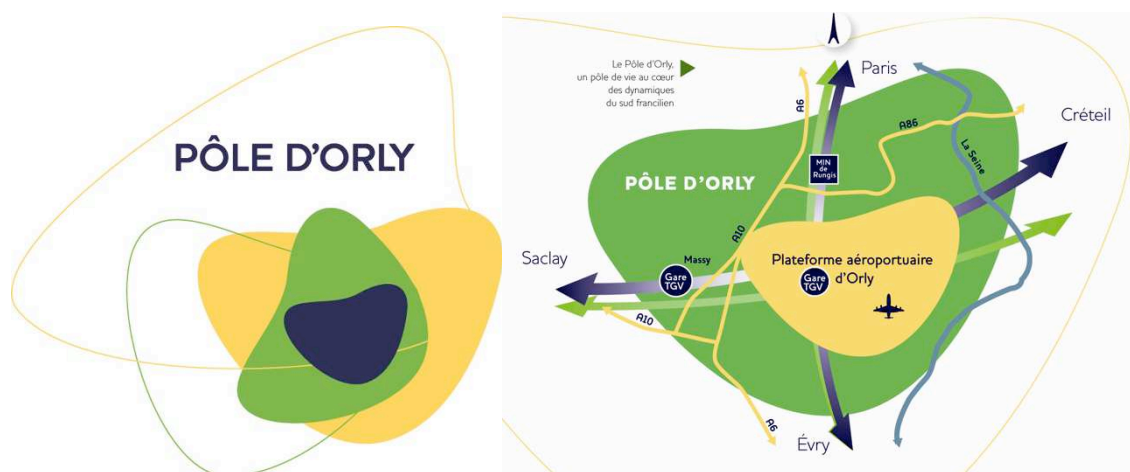


Figure 17 - Représentation symbolique de l'intrication des échelles sur le Pôle d'Orly

La mise en avant des trois échelles et l'enjeu de leur articulation joue un rôle central dans l'argumentaire de justification de l'action des Conseils généraux, légitimant leur pilotage et leur participation directe à l'action. Dans cette représentation (« mise en scène ») du territoire comme zone frontière essentiellement interterritoriale (entre les acteurs, entre les échelles), le rôle d'intercesseurs des départements apparaît de façon évidente. Pour autant, l'ambiguïté reste totale sur la portée du schéma : jusqu'où on va-t-on aller ? Qui va faire ? Quelle place vont revendiquer les départements dans l'action ?

2.3. La question de l'opérationnalisation : le CG aux limites de sa légitimité à agir

L'ensemble des chefs de projet, des élus, comme des architectes s'accordent à dire que le schéma est allé au bout de ses possibilités en termes de définition d'une vision consensuelle pour l'avenir du territoire. Le schéma est peut-être une des traductions les plus fidèles de la nature de la démarche-projet, il est l'objet qui donne le mieux à voir les limites de la zone frontière qu'il représente. Les interrogations relatives à sa vocation et aux suites à donner reflètent ainsi celles sur la nature et les objectifs du projet.

▪ ***Les CG à la recherche de leur rôle en aménagement : portage et partage d'une zone frontière***

Le débat porte en particulier sur l'opérationnalisation du projet, à laquelle le schéma semble pouvoir ouvrir, mais le doit-il ? Celle-ci signifierait pour les Conseils généraux, soit de dépasser les bornes de leur compétence et de leur légitimité à agir, s'ils choisissaient de conserver en même temps leur rôle de pilotes de la démarche, soit de passer la main, notamment aux élus locaux. Malgré le premier dessin et le premier récit collectif que représente le schéma, ces derniers ne semblent toutefois pas encore suffisamment mûrs pour prendre le relais, s'organiser et poursuivre la collaboration sans la médiation des Conseils généraux. L'identité territoriale émergente doit encore s'affiner et se renforcer.

Côté val-de-marnais, la voie de l'opérationnalisation, souhaitée depuis l'élaboration du cahier des charges est sérieusement prise en considération. La dimension aménagement du projet est affirmée et se voit accorder une place centrale. La Direction de l'Aménagement prend d'ailleurs en charge le pilotage de la démarche, jusque-là conduite par la Direction de l'économie. À terme, il semble que cette voie doive déboucher sur un transfert vers les collectivités locales.

« AR : Chez nous, le nouveau DG qui est arrivé en 2005 s'est dit : est-ce que la finalité de ce projet ce n'est pas de faire un grand projet de développement territorial ? Est-ce qu'à un moment il ne faudra pas faire bosser des urbanistes, avec un concours d'idées, pour donner à voir comment on pourrait dépasser les blocages actuels ? Ca aurait conduit à donner la main aux intercommunalités, aux élus locaux. Il disait : c'est très bien, mais... il ne voyait pas dans le temps, durablement, les départements piloter une démarche de ce type. Il y voyait un trop grand risque de patinage. Pour aller plus avant et de manière plus concrète, il faudrait changer de pilote. »

Pour le Conseil général de l'Essonne, le schéma a une autre fonction. Comme lors de la rédaction du cahier des charges, ce sont les objectifs de la démarche qui sont en réalité en débat. Si la prise de conscience du rôle des départements en aménagement apparaît comme une conséquence directe de ces travaux, ce rôle doit être précisé. Et pour l'Essonne, il apparaît moins évident qu'il faille laisser aux collectivités le soin de poursuivre les travaux, le schéma pointe au contraire la nécessité de préserver la fonction de médiation et d'articulation joué par le Pôle d'Orly. Le schéma tend par ailleurs à justifier la place des départements dans l'élaboration d'une vision stratégique de l'aménagement régional et met en évidence son rôle essentiel – particulièrement dans le contexte francilien – de médiateur, intercesseur, entre les collectivités. Ils jouent ainsi un rôle clé dans l'émergence des grands territoires et dans leur portage auprès des instances supérieures de décision.

Le débat sur l'opérationnalisation souligne la nature et la vocation complexes du projet : celui-ci constitue avant tout une zone frontière qui permet à des acteurs d'échelles variées et d'intérêts variés de se reconnaître dans une identité commune et de travailler ensemble. La territorialisation du projet doit ainsi rester dans des limites qui permettent l'émergence de cette identité tout en ne réduisant pas le projet à des enjeux locaux et à une dynamique horizontale. Les deux architectes sont diversement sensibles à cet enjeu. Laurent Bécard, très intéressé par les problématiques du territoire pousse dans le sens d'un approfondissement des analyses vers des projections opérationnelles sur des secteurs donnés. Mais Gérard Abadia souligne de son côté plusieurs éléments incitant à la prudence, dans une logique d'interprétation du schéma comme une zone frontière dont le flou est une condition de l'efficacité. Le schéma est pour lui

l'expression d'un consensus qu'il lui paraît difficile de dépasser et d'un état de maturité de la démarche dont l'avancement ne doit pas être précipité. Aller plus loin dans l'opérationnalisation impliquerait de maîtriser à la fois des éléments décisionnels relevant de la compétence des communes, ou encore de l'Etat et de la Région, et engendrerait de potentiels conflits remettant en cause l'identité partagée dont la construction est le premier enjeu du schéma.

«GA: Il ne faut jamais aller plus vite que la musique, à un instant donné, on a un type de gouvernance, un type de commande, un type de maître d'ouvrage, donnés, et il ne faut pas produire de document qui aillent au-delà de cette étape. Tout à l'heure vous m'avez posé la question : pourquoi vous n'avez pas fait les zooms demandés : je vous ai répondu, ça ne servait à rien. On n'a pas répondu à la demande de faire des zooms précis sur des secteurs de projet. Il faut savoir en fonction d'un contexte de maîtrise d'ouvrage, qui décide ou pas, qui finance ou pas, jusqu'où il est possible d'aller et surtout ne pas aller plus loin. Sinon, on fabrique des murs, des repoussoirs, et quoi ? Le département va venir et dire au maire : voilà ce qu'on va faire ? Certainement pas. On reste dans la recherche de ce qui est consensuel entre le département et la ville et ça vaut le coup de montrer le consensuel au stade où il en est. Et ce qui ne dépend ni du CG, ni de la ville, c'est du questionnement.

Alors c'est peut-être là qu'on diffère avec Bécard, lui, il aurait bien dessiné du projet, parce qu'on n'a pas tout-à-fait la même culture. Il avait envie, lui, de dessiner le truc, moi j'ai dit, je le dessine pas, parce que c'est pas mûr. On attend l'étape suivante. (...) Alors aller plus loin ça veut dire quoi ? Ca veut dire est-ce qu'on fait un SCOT, est-ce qu'on fait un schéma directeur, un plan d'aménagement territorial ? C'est à eux de nous le dire. On a dû mettre quelque part, pourquoï pas un SCOT... »

L'avenir du schéma comme zone frontière est finalement interrogé à l'aune de la planification et de la formalisation du processus. Mais quel plan et quelle procédure formelle pourraient assurer la fonction d'articulation de cet objet frontière ?

▪ *Planification et gouvernance : jeu avec les horizons d'attente de l'action*

De nombreux acteurs sont conscients de la nature complexe du schéma, de sa proximité avec les fonctions d'un outil de gouvernance, celui-ci donnant à voir de façon implicite les rôles de chacun, guidant sans imposer la décision et l'action, servant de support à une identité partagée et d'outil de lobby auprès de la Région et de l'Etat... Dès lors, le schéma se situe par rapport à un horizon d'attente qui est celui de la planification, dont on sent la prégnance à travers le discours des « pro-opérationnalisation ». Considéré naturellement à l'aune du schéma directeur (d'un SCOT par exemple), il s'en écarte cependant dans un mouvement affirmé volontairement par certains acteurs.

« AB : Là, quand même, y'a un projet visionnaire, partagé... Qui est ambitieux, mais qui vient quand même de la base, et ça permet quand même aux élus de se l'approprier plus facilement et donc potentiellement de se réaliser. C'est de la planification concertée, parce qu'on a quand même du long terme, que c'est repris dans le DRIF, que l'EPAORSA? Sans le dire, ils le reprennent aussi. On veut se détacher de ce mot là, le mot planification est pas apprécié parce que c'est l'Etat qui planifiait, ça venait d'en haut. On donne une image du territoire, qui est impossible, peut-être. On construit l'impossible... c'est ça planifier non ? »

Le schéma joue alors également avec un horizon d'attente qui est celui du projet de territoire. Il en a la dimension sans s'affirmer comme tel.

« VG : Et en plus, ça nous a permis de faire la démonstration que ce qu'on voulait faire, c'était pas un projet de territoire, c'est-à-dire que ça venait pas mettre sous tutelle des villes ou des intercommunalités, mais que l'aménagement avait vocation à être autre chose. Lorsque les

esquisses du projet d'aménagement ont été présentées, c'est ce qui a permis aux élus d'être quand même assez facilement dedans. On leur a pas dit : "voilà demain vous allez faire telle activité à cet endroit là", on était sur l'aménagement à une autre échelle. »

En particulier, le schéma ne doit finalement pas nécessairement déboucher sur la mise en place d'une structure institutionnelle porteuse du projet de territoire dont il poserait les bases. Le projet est d'une autre nature, difficilement qualifiable par les acteurs. Alain Cluzet le compare ainsi à un « ovni » :

« AC : Il faut faire très attention quand on travaille à ne pas laisser flotter dans des espaces intermédiaires des ovnis comme ce schéma. »

L'efficacité du schéma doit être évaluée par rapport à des objectifs décalés eu égard à ceux de la planification. Sa portée passe en particulier par sa capacité à influencer sans diriger ni s'imposer. Elle passe également par la capacité offerte au Pôle d'affirmer sa présence à différentes échelles. Elle passe alors moins par l'existence de procédures organisant sa prise en compte que par des mécanismes de percolation (Soubeyran&Gariépy, 1987) qui assurent son appropriation et une mobilisation qui « pousse par les deux bouts » :

« GA: Dans l'idéal, c'est comme ça que ça aurait pu se passer : de pousser les projets par les deux bouts. Par le bout du CG, et par le bout du maire, qui récupère l'idée en disant, ok, ça, chez moi, ça marche bien... Là, ça ne s'est pas complètement passé comme ça, mais certains maires ont passé des commandes : Laurent Bécard a eu une commande sur la RN7, des Portes de l'Essonne, donc ça a bien continué, par l'autre bout, par le bas. Plus les études sont faites dans le détail, plus certaines choses apparaissent inéluctables. Un projet comme ça, ça se pousse par tous les bouts. »

Si la percolation locale peut paraître limitée, elle est surtout difficile à évaluer et nécessite une attention poussée en direction des conséquences indirectes et non intentionnelles de l'action. Abadia mentionne par exemple les projets d'aménagement lancés au niveau local qui s'inscrivent très concrètement dans la vision et l'esprit initiés par le schéma. L'effectivité du portage politique et du lobby est visible par exemple à travers le financement d'équipements et l'inscription dans les documents de planification pilotés par la Région ou l'Etat des enjeux liés au rôle métropolitain du Pôle. Les conséquences indirectes peuvent par ailleurs être longues à venir dans le temps.

« LB : Et petit à petit, l'idée d'un schéma d'aménagement a émergé. Alors le problème, c'est que ça a émergé, on l'a fait, tout le monde a applaudi et depuis deux ans, il s'est quand même pas passé grand-chose. Je pense que c'est précisément la limite de cette gouvernance. Alors vous, vous êtes très optimiste, moi pas du tout. Puisque vous vous pensez que c'est un nouveau paradigme qui est en train d'apparaître, d'une gouvernance contemporaine, que dans une grande Région comme ça, ce sera toujours le bordel, et donc que la question, c'est comment de ci de là on peut faire émerger plus restreintes, suffisamment intelligentes pour qu'elles construisent sur le long terme des projets bien foutus. Je pense que la vraie limite de ça, c'est la limite financière. Il va falloir mobiliser des centaines de millions d'Euros. Le jour où on chiffrera tout ça, qu'on dira y'a un million et demi à mettre. Les CDT par exemple, vous en faites partie, vous êtes candidats ? Parce que ça se signe bientôt. Mais sans doute que non, parce qu'il y a l'OIN. Vous voyez, c'est pas gagné, parce que c'est l'Etat qui les définit. Et tout ça, ça se passe totalement en dehors de la Région et en dehors de la gouvernance légitime.

Alors que Laurent Bécard n'aurait pas imaginé que l'on fasse un Contrat de Développement Territorial à l'échelle du Pôle d'Orly, la mobilisation des Conseils généraux et des élus locaux a permis d'obtenir l'élargissement du périmètre d'abord restreint à celui de l'EPA, donc limité aux frontières val-de-marnaises. L'EPA est par ailleurs venu solliciter les départements pour

construire le diagnostic territorial du CDT, reconnaissant finalement la filiation de ce dernier avec le Pôle d'Orly.

*
* *

Le Schéma constitue une forme de traduction de la réalité territoriale du Pôle d'Orly, véritable œuvre ouverte, à travers une forme qui tente de s'adapter à sa nature et aux modalités de coordination et d'action informelles qui le caractérisent. Il pousse ainsi le plus loin qu'il pouvait l'ambivalence du projet, qui confine à la contradiction : un projet de territoire sans territoire. Il donne peut-être à voir ce que serait un projet de grand interterritoire. Pour beaucoup, il doit se poursuivre par une formalisation du projet et de la démarche qui passe par la mise en place d'une gouvernance, condition de l'affirmation d'une volonté politique et d'une opérationnalisation du projet. Pour les uns, il faut en sortir une structure digérée par les institutions, pour d'autres, il faudrait maintenir une informalisation impertinente, en forme de numéro d'équilibriste qui nécessitera d'être tout autant porté avec force.

3. La Gouvernance : la formalisation introuvable

La question d'une gouvernance pour le pôle, présente depuis le début de la démarche, se pose avec plus d'acuité à mesure que s'affirme sa dimension territoriale. La construction d'une scène de rencontre territoriale semble devoir se doubler d'une scène de rencontre procédurale. Toutefois, force est de constater que les avis divergent et les travaux des années 2006-2007 ont posé les termes du problème sans créer de consensus sur le sujet. Alors que le projet se territorialise, renforçant pour ainsi dire un périmètre resserré et la dynamique horizontale de la démarche, des voix s'élèvent pour porter une interterritorialité au-delà des périmètres institutionnels et au-delà des clivages publics/privés, fondée sur l'articulation verticale des échelles, et capable en même temps d'opérationnalité... La question de l'institutionnalisation paraît relever du dilemme, à mesure que le tiraillement augmente entre ancrage local et vocation métropolitaine de la démarche.

Par ailleurs, la phase de définition de la gouvernance est révélatrice, à bien des égards, des ambiguïtés relatives aux attentes et aux objectifs de chacun des départements vis-à-vis de la démarche. Celle-ci génère une équivoque importante sur la place et le rôle des Conseils généraux en aménagement, mais aussi sur leur volonté de s'associer à des degrés divers avec des acteurs privés comme de la société civile - par le biais des associations -, ou encore avec l'Etat. Fixer un cadre procédural à la rencontre, son périmètre, son mode de fonctionnement, ses objectifs, les places des uns et des autres, s'avère complexe et très délicat. Définir un terrain d'entente formel va à l'encontre du maintien de l'équivoque (support du « malentendu ») qui semble nécessaire pour faire tenir et travailler les partenaires ensemble, malgré les divergences de points de vue et d'objectifs.

3.1 À la recherche de la forme parfaite : premiers pas dans la définition du système

▪ *Entre exigence et pragmatisme : la vision des Conseils généraux*

Les réflexions préalables sur le sujet de la gouvernance, conduites en interne aux CG dès les premiers échanges, évoquent différentes possibilités, chacune présentant des atouts et des inconvénients majeurs, qui permettent néanmoins de cerner l'ambition des départements. Le résultat des recherches d'exemples existants de gouvernances étrangères dans d'autres villes aéroportuaires dans le monde, visant à identifier les structures, est limité : en réalité, il n'existe aucun exemple de structures qui soit parvenue à regrouper plusieurs villes, l'aéroport, les associations... Au mieux, des instances de dialogue sont en place (comme à Francfort), ainsi que des structures pour le développement économique associant les collectivités locales et l'aéroport (exemple d'Amsterdam) (Faburel *et al.*, 2007). En France, les réflexions se tournent vers les communautés aéroportuaires ainsi que les structures associatives, les syndicats mixtes, les gouvernances non institutionnelles...

Ressortent malgré tout de la comparaison plusieurs critères auxquels devraient satisfaire la gouvernance du Pôle d'Orly (cf. Annexe 12) :

- Etre potentiellement ouverte à tous types d'acteurs, en évitant de se limiter en particulier à la représentation des pouvoirs publics ;
- Réunir un cercle suffisamment large pour être légitime mais contenu dans des limites le préservant des risques de l'immobilisme (liés à la difficulté à faire s'accorder un trop grand nombre d'acteurs) ;
- Eviter un dispositif trop cadré mais jugé fragile (financièrement en particulier) et marqué au sceau de la problématique aéroportuaire, tel que la communauté aéroportuaire ;
- Ne pas figer et contraindre le projet à un stade inabouti (ce qui écarte des formes jugées trop institutionnalisées telles que le syndicat mixte) ;
- Inciter au rapprochement intercommunal et à la mobilisation des élus locaux ;
- Ne pas être qu'une instance de promotion territoriale, mais bien une instance de construction de projets et de négociation ;
- Etre capable de porter des projets de réflexion stratégique (schéma de d'aménagement et schéma de développement économique) mais aussi opérationnels.

La structure « parfaite » semble ainsi devoir répondre à des exigences contradictoires (et donc impossibles) : garantir un ancrage territorial à la structure de gouvernance, tout en permettant une ouverture aux acteurs non institutionnels, représenter tous les acteurs tout en limitant la taille du tour de table, permettre aux départements de piloter tout en s'effaçant (c'est-à-dire en laissant les acteurs locaux progressivement s'approprier et piloter la démarche)¹¹⁶, etc.

¹¹⁶ Extrait de note rédigée par le DGA à l'aménagement, novembre 2006, de « réflexion sur les structures de gouvernance pour le pôle » :

Considérée à l'aune de ces exigences, la solution proposée lors des deuxièmes Assises par les Conseils généraux à leurs partenaires, très en-deçà des critères évoqués ci-dessus, apparaît bien peu ambitieuse. Il s'agit en effet seulement d'une association de collectivités territoriales, limitée donc, aux acteurs institutionnels. Elle est toutefois pensée comme une première étape, intermédiaire, permettant de mettre en place un premier cercle d'acteurs locaux étroitement associés à la démarche. Le choix est fait de privilégier l'ancrage de la démarche, permettant de soutenir sa territorialisation et son appropriation par les élus locaux, encore trop éloignés de la dynamique globale. L'élargissement du cercle serait envisagé dans un second temps mais semble, à cette époque, prématuré et potentiellement source de fragilisation pour la gouvernance naissante. Plusieurs questions divisent en effet profondément les élus, telles que la participation des acteurs privés et le nombre de collectivités, susceptibles de créer de fortes dissensions internes et mettre en risque l'implication d'acteurs clés (cf. infra).

▪ ***La vision de l'AMO : une gouvernance interterritoriale pour un méta-projet***

Une des principales missions de la nouvelle AMO, le cabinet Res Publica, recrutée début 2007, est d'accompagner les CG dans la mise en place de la gouvernance (en vue des troisièmes Assises). Celle-ci s'est présentée associée à la coopérative Acadie pour travailler sur ce volet. Suivant la logique qui a guidé l'élaboration d'Essonne 2020, Acadie voit dans le Pôle d'Orly l'occasion de mettre en œuvre une version exigeante de l'interterritorialité telle que portée par le schéma essonnien. L'association de collectivités imaginée par les Conseils généraux est d'emblée critiquée du fait de son enfermement dans les limites institutionnelles qu'elle prolonge et de son manque d'opérationnalité, et le projet rapidement réorienté.

L'objectif de la gouvernance, défini par l'AMO, est de « *mettre en lien la nature du projet et les fonctions de la structure* », c'est-à-dire de « *repenser ses fonctions, son positionnement stratégique au service du projet global et par rapport aux autres acteurs* »¹¹⁷. Il s'agit de créer un « *objet nouveau* », qui reflète la spécificité du projet, en particulier son effort pour articuler des échelles, organiser la coordination d'une pluralité d'acteurs, ainsi que la collaboration entre acteurs publics et privés. Cet « *objet nouveau* » ne doit néanmoins pas correspondre à la création d'un niveau supplémentaire dans un paysage institutionnel déjà bien rempli. La gouvernance doit par ailleurs remplir des rôles multiples : lieu de débat et de concertation, d'information, mais aussi lieu de négociation des décisions et de coordination de l'action. Ses fonctions seront par

« La gouvernance de cette association est un problème essentiel : pas trop large pour éviter la congestion et l'immobilisme, pas trop resserrée pour être légitime. Elle pourrait être conduite dans un premier temps par les Départements qui en assureraient le démarrage, par Présidence successive des deux Présidents en s'appuyant sur leurs services, au sein desquels seraient simplement identifiés les collaborateurs en charge du dossier. Dans un 2^{ème} temps (un, deux ans ou plus?), la présidence pourrait être confiée à un Maire du secteur central du pôle, alternativement un maire essonnien et un maire val de marnais, afin que les Départements gardent leur rôle de stratèges, d'impulseurs et d'accompagnateurs mais ne suppléent pas les collectivités locales de terrain, au risque de se disperser et de démobiler lesdits acteurs de terrain. Selon ce schéma, chaque acteur pourrait, sous couvert du comité de pilotage, être pilote pour un projet de sa compétence ou conforme à ses priorités (ex : Départements pour TC, routes et peut être partenaires privilégiés pour le centre de conférences international). Pourrait être envisagé un conseil d'administration composé de plusieurs collèges représentatifs de l'ensemble des acteurs du territoire, complété d'un comité de pilotage restreint, seulement ouvert aux acteurs principaux, essentiellement les principaux maîtres d'ouvrage et financeurs potentiels. »

¹¹⁷ Extrait d'une présentation réalisée pour le Comité de pilotage du 5 juillet 2007

conséquent tout aussi diverses : partage d'information, représentation des intérêts des acteurs, maîtrise d'ouvrage, observation, évaluation, lobbying, communication...

Pour répondre à ces enjeux, l'AMO et Acadie proposent plusieurs solutions, qui se stabilisent autour d'un système bicéphale :

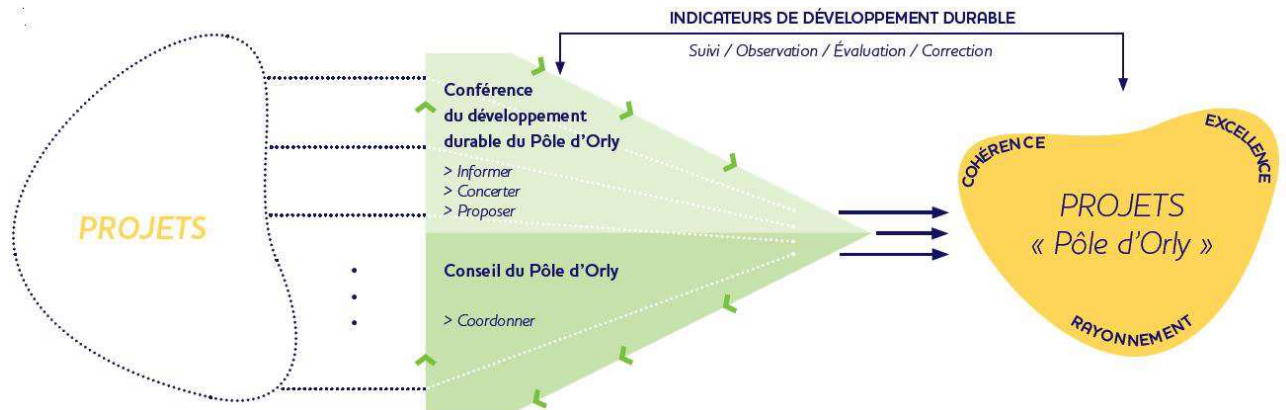


Figure 18 - Le système de gouvernance du Pôle d'Orly

Reprenant les exigences complexes formulées par les départements lors de leurs premières réflexions, les propositions du cabinet cherchent à traduire formellement la complexité de la démarche. Elles constituent une tentative ambitieuse et exigeante de mise en œuvre opérationnelle de l'interterritorialité, autour de deux instances :

- le **Conseil de Pôle**, qui doit regrouper les « grands décideurs » du Pôle, afin de leur permettre de coordonner leurs décisions ;
- La **Conférence de développement durable**, qui doit prolonger l'œuvre de concertation élargie des Assises.

Le cabinet met en avant une définition de la démarche comme « méta-projet » qui, si elle a le mérite de bien décrire la réalité des travaux conduits jusqu'alors, doit encore être confrontée à la réalité du terrain et adaptée à l'état de maturité du projet et des acteurs. De ce point de vue, les résistances à l'interprétation du projet proposée par l'AMO et ses associés qui émergent rapidement, traduisent l'inégale maturité des départements vis-à-vis de l'interterritorialité et des interprétations encore très diverses des enjeux portés par la démarche.

▪ ***Divergences d'interprétation entre experts et élus : démocratie représentative versus participative***

Les incompréhensions sont multiples. La principale relève d'une divergence d'interprétation sur les fonctions attribuées à la gouvernance. Du côté Val-de-Marne en particulier, les élus locaux souhaitent conserver une répartition des rôles entre d'un côté, la concertation ouverte à un cercle d'acteurs large et de l'autre, la décision, qui doit rester entre les mains des élus.

Deux propositions de l'AMO cristallisent les oppositions :

- L'intégration des acteurs privés comme des associations au Conseil de Pôle (conçu comme un cercle de gouvernance politique).
- La limitation du nombre de représentants des communes (rendue d'autant plus nécessaire par l'ouverture du tour de table aux non institutionnels). Celle-ci est d'autant plus problématique, qu'elle peut être ressentie comme une limitation de la représentation du pouvoir local. Cette limitation risque par ailleurs d'aggraver le désinvestissement des élus communaux, déjà difficiles à mobiliser sur le terrain.

« CH : Vous voyez, y'a un moment où se posait la question de savoir quel type d'instance on allait mettre en place pour porter le projet. (...) Alors la réponse ça a été de dire une gouvernance permanente qui va porter dans la durée les Assises d'Orly. Moi je défendais autre chose, pour moi, la question c'était pas de mettre en place une gouvernance, c'était de maintenir le cadre de travail partenarial des Assises d'Orly, pour continuer à approfondir les enjeux, tisser les consensus et créer les rapports de force nécessaires, avec tous les acteurs, sur une base élargie, et puis qu'en même temps, il y ait les acteurs publics, en particulier les communes, qui disposent d'un niveau de décision, sur les projets qui relèvent de leur compétence : l'aménagement du territoire et le développement économique. (...) C'est la raison pour laquelle j'étais partisan de créer une association d'élus du grand bassin d'Orly, qui aille au-delà des élus des communes qui sont admises dans les instances existantes aujourd'hui. (...) Si ça peut déboucher sur une intercommunalité, pourquoi pas, mais commencer par une association. (...)

Faute d'avoir fait ça on se retrouve dans un système complètement bancal, où ce sont les deux Conseils généraux qui décident de tout. Enfin, les consultants commis par les deux Conseils généraux qui décident de tout, qui font dire aux Conseils généraux ce qu'ils croient avoir décidé, et ensuite, on met autour de ça un travail partenarial, ça peut pas marcher ce truc là. (...) On s'est laissé entraîner par des considérations secondaires, par des associations qui n'apportent rien dans ces débats-là, dans une idée de gouvernance partagée où il faudrait que les associations siègent dans le même cercle que les élus. Alors le résultat, c'est que le cercle des élus ne se réunit pas. (...) Et ça, ça s'attribue très directement à un déficit politique. »

Pour Christian Hervy, la priorité donnée à la construction d'une gouvernance politique était par ailleurs justifiée par la nécessité de répondre à un premier enjeu vital pour le projet : combler le déficit politique qui le caractérise en renforçant son ancrage local. Dans cette perspective, il était donc nécessaire de donner aux élus un lieu d'échange, qui leur rende possible une appropriation des enjeux de la démarche et favorise ainsi leur implication. L'ouverture à d'autres acteurs et d'autres échelles devaient passer par des moyens de coordination distincts. À une époque où l'implication des élus locaux était encore réduite, pouvoir compter sur l'appui de cette personnalité, maire et conseiller général, central dans l'histoire de la démarche (cf. Chapitre 1) était sans doute un préalable incontournable. Cette concession à la réalité politique locale *a priori* nécessaire d'un point de vue pragmatique, se heurtait toutefois frontalement aux vues des experts, qui ont ainsi cherché à trouver ailleurs les soutiens nécessaires.

L'Essonne est de ce point de vue, plus ouverte à leurs propositions et relativise les difficultés pointées par le Val-de-Marne. Politiques et techniques semblent pencher d'une part, un peu plus unanimement vers une conception interterritoriale, multi-acteurs et multi-échelles du projet. Le département peut s'appuyer, d'autre part, sur les intercommunalités pour compenser le petit nombre de représentants d'élus locaux. Mais dans les deux cas, les propositions émises par l'AMO et ses associés provoquent un mouvement de méfiance des élus envers les experts, qui paraissent trop peu souples vis-à-vis de leurs préoccupations et demandes. Cette crise de

confiance et les oppositions qu'elle génère, révèlent sans doute une défaillance dans l'évaluation de la maturité de la démarche du côté des experts, qui pêchent pour ainsi dire par trop d'exigence. Les solutions ne semblent pas suffisamment « ouvertes » pour s'adapter à des interprétations correspondant à différentes conceptions du politique et différents degrés de maturité.

« AB : J'ai trouvé que [le bureau d'étude] est parti d'*a priori*, même positifs, sur ce pôle, mais (...) il s'est pas aperçu que ce qui était en train de se passer, c'était intéressant, qu'il fallait prendre le temps et pas rentrer dans le lard et dire : "C'est pas du tout ça, vous avez rien compris". Là on avait une démarche qui était en train de se construire, on n'avait pas besoin d'agitateur. (...) La concertation a besoin de gens qui soient à l'écoute, de ne pas braquer les gens. Et même si on ne demande pas à l'expert de faire de la concertation, faut quand même qu'il fasse attention non pas à ce qu'il dit, mais à comment il le dit. Rien qu'en réunion avec l'Essonne et le Val-de-Marne, c'est déjà de la concertation. (...) On lui avait dit que ça prenait, qu'il fallait y aller tranquille, doucement. Et dans ces démarches là, il y a des phases très sensibles. Et quand une réunion avec un expert se passe pas bien... que les élus ont pas trop confiance en eux... (...) Je dis pas qu'il faut les caresser dans le sens du poil, mais leur dire : "ça va être complexe, mais c'est possible, on va vous accompagner" ».

Ce témoignage de la chef de service val-de-marnaise qui a suivi de près le montage de la gouvernance met en avant l'importance du rythme du projet et de sa prise en compte par les intervenants extérieurs. Faute de quoi, les solutions de l'AMO proposent une image qui s'accorde difficilement aux représentations des acteurs, situation d'autant plus problématique lorsqu'il s'agit, en sus, des principaux moteurs du projet. La stratégie adoptée par les experts ne permet pas au maître d'ouvrage de s'approprier, à son rythme, l'interprétation souhaitée par le maître d'œuvre. Dans un premier temps, les élus avaient besoin d'être rassurés- en préservant notamment la frontière entre démocratie représentative et participative - et mobilisés, en privilégiant l'ancrage et la collaboration avec le local, afin de conforter une identité qui n'est pour l'heure pas suffisamment partagée (les élus locaux ne se sentant pas représentés les uns par les autres). Le compromis proposé par le bureau d'étude apparaît à cette étape à beaucoup d'élus comme une compromission.

Perçus par les protagonistes politiques et techniques comme insuffisamment à l'écoute, les experts échouent ici à construire une œuvre ouverte. La confrontation de leur point de vue avec celui du maître d'ouvrage ne leur permet pas de mettre en place une stratégie d'accompagnement du changement. Une progression par étapes, inscrite dans un temps plus long, s'autorisant des détours, aurait peut-être permis d'arriver progressivement à une gouvernance plurielle ou du moins d'organiser différemment les modalités d'intégration, de représentation et de coordination d'un ensemble élargi d'acteurs.

Au-delà des divergences de points de vue entre l'AMO et les élus du Pôle, les résistances que ces derniers lui opposent interrogent les conditions de l'institutionnalisation, au sens large – c'est-à-dire de fixation dans un cadre procédural formel – du projet. La nature de la démarche est-elle compatible avec une formalisation institutionnelle ? Le Pôle d'Orly semble en effet reposer sur un principe d'équivoque ainsi que sur un certain flou de la frontière entre décision, concertation et action, à l'encontre desquels semble aller toute tentative d'institutionnalisation (cf. Chapitre 2, section 2.3.2.).

3.2 Les limites de la formalisation institutionnelle

▪ *Débordements aux frontières*

« AB : [La gouvernance] sort pas d'un texte de loi, [elle] sort du terrain, c'est pas parfait, tout le monde s'y reconnaît pas... On avait proposé une composition de Conseil de Pôle qui a pas été acceptée par le terrain, les élus ont dit d'accord, mais ça a été rejeté par le terrain, il a fallu proposer autre chose, adapter. Alors, ça s'est fait dans la douleur, certains ont pas toujours tout compris, comme ADP, qui était loin de ces réalités là. Y'en a qui se sont fait tirer l'oreille pour venir, y'en a qui ont forcé la porte, d'autres qui sont passés par la fenêtre. Mais au bout du compte, ça s'est adapté aux desideratas du terrain, et ça, c'est innovant. »

La mise en place de la gouvernance suscite une véritable effervescence : le Pôle d'Orly fait figure d'arène dans laquelle chacun doit faire porter sa voix. Les élus locaux, ainsi que le pressentait le Val-de-Marne, souhaitent chacun être représentés au Conseil de Pôle et les tentatives essonniennes pour limiter le tour de table s'avèrent vaines. Espérant que certaines communes accepteraient d'être représentées par d'autres, au vu de leurs situations comparables par rapport à l'aéroport, notamment eu égard aux retombées positives ou négatives qu'elles subissent, l'Essonne a d'abord milité pour des représentants communaux au nombre de trois pour chaque département. Finalement, chaque département en aura sept, portant le tour de table à 14 communes, soit autant que de communes du Pôle... mais pas les mêmes ! Deux nouvelles communes s'invitent en effet dans les débats liés à la mise en place du Conseil, qui occupent l'année 2008 : Villeneuve-le-Roi et Champlan (Choisy-le-Roi et Juvisy-sur-Orge, au contraire, n'auront pas leur propre représentant, cf. cartographie Annexe 13). Toutes deux actives dans les groupes de travail, elles n'avaient pas été intégrées au périmètre utilisé pour les travaux cartographiques, statistiques... mais ne peuvent laisser acter d'une situation qui ne reconnaît pas directement leur concernement. Du côté de Villeneuve-le-Roi, c'est une véritable campagne qui est menée afin d'intégrer le Conseil : journal municipal, pétition sur internet, articles de journaux (cf. Annexe 14)... Le Pôle d'Orly ne se fera pas sans eux.

Ces revendications et la mobilisation qui les accompagnent, mettent en évidence deux difficultés majeures posées par la stabilisation de la forme procédurale. D'une part, la stabilisation des frontières géographiques, associée à la plus stratégique des deux instances, peut susciter (ou simplement faire ressortir) des tensions (géo)politiques jusque-là contenues par le flou des limites. Jusqu'alors, le périmètre utilisé pour les travaux ne constituait pas une condition pour y participer. Sa stabilisation prive de la souplesse qui permettait à ceux qui se sentaient concernés de participer, sans souci de savoir qui les CG souhaitaient voir à la table ou non. Si la Conférence de développement durable, instance de concertation reste totalement ouverte, le Conseil de Pôle, perçu qui plus est comme une instance de décision, paraît lui, vecteur d'exclusion. D'autre part, la définition et la distribution des fonctions nécessite de préciser le statut de la voix du Pôle d'Orly et des différentes voix qui le portent, définition qui ne peut aller, nous l'avons vu, sans créer de crispations du côté des élus.

La dimension décisionnelle désormais associée au Conseil de Pôle, quoiqu'ambigüe, fait l'objet de tensions de toutes parts. Comment garantir aux acteurs de la concertation que leur avis sera pris en compte ? Comment poser que le Conseil de Pôle est caractérisé par sa fonction de coordination et de négociation, et non de décision, sans en réduire la portée ? La structure de gouvernance, à travers ces deux instances, la question de leur rôles respectifs et de leur

articulation, donne le signal d'une institutionnalisation que le Pôle d'Orly n'est pas nécessairement prêt à endosser. Elle se dit dans les termes d'un partage entre décision et concertation, qui surjoue finalement sa propre capacité de décision et conduit les acteurs à se recentrer sur leurs rapports de force traditionnels.

Le Conseil de Pôle n'a en effet pas de réalité institutionnelle et ne possède donc qu'une portée décisionnelle très limitée. Sa principale fonction est une fonction de négociation, mais c'est précisément cette ambiguïté que pointe la structure : à quoi bon créer une instance sans pouvoir ? Pourquoi, dès lors, les associations ne pourraient-elles pas participer ? Comment expliquer qu'on ne sait pas à l'avance quels sujets y seront réellement traités ? Jusqu'alors, la capacité décisionnelle du Pôle était laissée dans le flou et l'accent était mis sur les résultats : l'inscription au SDRIF par exemple témoignait de la capacité de lobbying du Pôle. Les résultats fondaient la légitimité de la démarche-projet, la fonction politique se mêlant à l'économique et à la mobilisation civile et l'absence de répartition des rôles leur permettant de se renforcer l'un l'autre. L'absence de vocation décisionnelle et institutionnelle du Pôle était moins un frein qu'une condition de son efficacité politique.

Face à ces sujets sensibles, les Conseils généraux n'ont pour ainsi dire d'autre choix que de satisfaire le plus grand nombre, afin de préserver d'abord le consensus autour du Pôle d'Orly. Les associations obtiennent une présence au Conseil de Pôle (cf. Annexe 15)¹¹⁸, Aéroports de Paris sera partenaire associé et 14 communes seront donc représentées. Cette ouverture ne fera toutefois pas disparaître les tensions. Or pour s'imposer dans le jeu d'acteurs local en constante évolution et notamment faire face à la concurrence de l'EPA, une forte implication des maires aurait été nécessaire (afin de permettre la réalisation de projets concrets). Faute de trouver un compromis avec le local (élus et associations), le noyau décisionnel de la structure peine cependant à se mettre en place, puis échoue largement dans son fonctionnement. Le Conseil de Pôle restera en effet quasiment inactif et ne se réunira que deux fois en 2009 (il sera toutefois réanimé en avril 2013).

La formalisation semble pour finir fragiliser le projet, soulignant les principales zones d'ambiguïté de la démarche. La démarche-projet, en forme de zone frontière semble perdre les espaces que le malentendu avait trouvés pour se développer positivement.

▪ *L'ambiguïté au service de collaboration*

« La démarche initiée par les Conseils Généraux de l'Essonne et du Val de Marne autour des Assises d'Orly révèle une ambiguïté structurelle. S'agit-il de construire un projet de territoire, à l'instar de ce que font la Vallée Scientifique de la Bièvre ou l'ACTEP, ou plutôt d'inventer de façon inédite un projet au service d'un territoire non pas « trans-départemental » (le périmètre de la plateforme aéroportuaire) mais « interdépartemental » (le cône sud francilien) ?

Cette ambiguïté – dans un premier temps – a été motrice et a permis à la démarche de mobiliser largement les acteurs locaux tout en acquérant une reconnaissance au niveau régional.

¹¹⁸ Cette participation est toutefois limitée formellement à un statut d'observateur.

Aujourd'hui cette ambiguïté doit être levée car sa persistance prête à confusion. » (extrait de la note de cadrage sur la gouvernance, Res Publica/ACADIE, juin 2007)

Pour l'AMO, comme en témoigne l'extrait de note ci-dessus, la stabilisation de la forme semble être le meilleur moyen de pérenniser la démarche (et ainsi de la sécuriser dans la durée) et apparaît nécessaire pour gagner en efficacité (notamment augmenter la capacité de décision des partenaires). Toutefois plusieurs sujets sont apparus qui poussent à s'interroger sur sa pertinence :

- La place du local et du projet de territoire ne sont pas tranchés et suscitent l'inconfort des CG qui doivent se positionner sur leur rôle en aménagement et gérer les craintes d'une usurpation du rôle dévolu au local ;
- Le partage de la légitimité, dans la décision et l'action, n'est pas assumé (et parfois pas réellement souhaité) : le pluralisme de la gouvernance divise ;
- La question du pouvoir de décision et d'action souhaité pour la gouvernance n'est pas tranchée : il est difficile de ne pas mettre en avant une instance dotée d'une capacité de décision et d'action, bien que les CG sachent que les réalisations opérationnelles découleront principalement indirectement des discussions conduites au sein de la gouvernance. L'affirmer réduit l'enjeu de la mise en place d'une instance de décision et conduit à privilégier la construction d'un cercle de confiance propice au développement de ces effets indirects.

L'AMO cherche ici à formaliser le dispositif procédural (c'est-à-dire à le traduire sur le plan organisationnel) peut-être plus qu'il ne peut supporter de l'être. En effet, le caractère « ouvert » de l'œuvre pourrait bien être une propriété *sine qua non* du dispositif lui-même. Si l'ouverture aux acteurs privés et à la société civile ne fait pas l'unanimité au sein de l'administration et parmi ses élus, chacun pouvait jusqu'alors interpréter cette ouverture comme bon lui semblait, choisissant de lui accorder plus ou moins d'importance dans la définition et le pilotage du projet. Une forme de malentendu bien entendu s'était développée, qui permettait au projet d'être accepté par l'ensemble des acteurs : par les partenaires extérieurs aussi bien qu'en interne, par l'ensemble des élus des CG. Mais la formulation de règles de composition et de fonctionnement d'une gouvernance implique de renoncer au flou fondateur de ce malentendu et révèle au grand jour des questions qui ne peuvent vraisemblablement être tranchées. En clarifiant la situation, la gouvernance formalisée fragilise ainsi l'ambiguïté dans ce qu'elle avait de fédérateur, en faisant en particulier ressortir les dissensions internes et entre les pilotes du projet.

Le dispositif des Assises était producteur d'ambiguïtés salvatrices et productives, garantes du compromis. On pourrait juger que le rôle central de l'ambiguïté dans le processus réduit le dialogue comme le compromis à des leurre, que « l'échec » de la gouvernance viendrait seulement révéler ; mais on peut également considérer qu'elle est la condition pour permettre aux acteurs de cohabiter et d'avancer malgré tout. De fait, dans la pratique, le partage des légitimités et le partage de la décision, ont une réalité et sont mis en œuvre selon des modalités et à des degrés divers selon les sujets. Dans la pratique, les pilotes réussissent à guider sans contraindre, à coordonner informellement. Mais l'affirmation consciente de l'interterritorialité

reste extrêmement délicate, en particulier pour le Val-de-Marne, qui ne peut avancer sur ce terrain qu'en faisant mine de ne pas l'avoir cherché, de ne pas avoir présagé les conséquences possibles. Relevant du registre du « faire », la gouvernance du Pôle d'Orly ne pouvait peut-être accéder à celui du « dire » sans se compromettre, du moins en l'état actuel des jeux de pouvoirs et des référentiels qui servent de repère aux acteurs.

*
* *

On pourrait s'appuyer sur l'épreuve du temps pour essayer de donner raison aux uns ou aux autres, mais même cinq ans après, il reste difficile de déterminer le degré de réussite ou d'échec de la gouvernance, tant il est délicat de leur attribuer des causes. Les facteurs sont divers, en nombre et en nature. On peut relever : le départ des deux principaux protagonistes politiques essonniers –Michel Berson et Thierry Mandon -, au moment du changement de Présidence dans l'Essonne a sans doute considérablement affaibli une structure qui reposait très largement sur le portage fort des Présidents, faute d'avoir trouvé un relais ailleurs ; le renforcement du rôle de l'EPAORSA et de l'Etat (cf. Commission pour l'avenir d'Orly, initiée par la Ministre de l'environnement de l'époque), qui met le Val-de-Marne plus que jamais en porte à faux, en difficulté pour porter la gouvernance ; L'opposition de l' élu local le plus influent pour qui l'organisation et l'implication des élus locaux reste l'enjeu premier ; le relâchement des liens avec ADP, au fil des années qui suivent sa privatisation ; le relâchement des liens avec les associations également, qui interprètent l'absence de réunion du conseil comme une mise à l'écart et se montrent prêtes à changer de camp lors du débat ouvert par le projet de loi demandant la délocalisation de l'aéroport ; des liens qui semblent se distendre également avec la Région au départ de Mireille Ferri (Vice-Présidente en charge de l'aménagement de 2004 à 2010).

Au vu du relatif échec de la gouvernance, il nous faut nous interroger à présent sur les autres voies possibles de stabilisation de la démarche et du compromis. Est-il possible de donner corps à la démarche, de la stabiliser et la fixer afin de donner une assise à l'action, en dehors d'un processus d'institutionnalisation ? Pour le dire autrement, sens et forme peuvent-ils s'attacher l'un à l'autre hors d'un tel processus ?

4. La Charte : l'informel, œuvre de mise en intrigue collective

Dans un contexte où les voies de la collaboration informelle se développent, plusieurs chercheurs se sont penchés sur l'évolution des formes prises par l'inscription et la fixation du compromis. Ils mettent ainsi en évidence une catégorie d'instruments, qu'ils appellent les « instruments de l'accord moral » (Moquay *et al.*, 2000), dont la spécificité est de fixer un compromis sans durcir les procédures qui l'accompagne. Ils font ainsi évoluer à la fois la nature de l'accord et les modalités de coordination entre acteurs. Les chartes font partie de ces instruments (Moquay & Pivot, 2003).

La charte est un instrument de l'action, compatible avec le maintien d'une hétérogénéité et du flou du processus, qui donne un sens et un cadre minimal sans contraindre les modalités de

mise en œuvre¹¹⁹. Il compte sur des relations reposant sur l'accord moral, le compromis et la confiance, caractéristiques de la logique du projet urbain dans sa dimension non déterminante (Tapie-Grime *et al.*, 2007). Nous examinerons ici la charte de développement durable du Pôle d'Orly, en faisant l'hypothèse qu'elle peut offrir une voie alternative à l'institutionnalisation pour assurer la stabilisation du compromis et la collaboration des acteurs du projet. Celle-ci constitue à la fois un résultat, un contribuant à la stabilisation du projet et un fondement, préalable nécessaire à la construction de l'action collective. La charte travaille en effet à la construction d'un récit qui donne forme au malentendu : elle incarne la zone-frontière que représente le projet en formalisant l'ambiguïté et l'équivoque sur lequel il repose. Elle affirme tout d'abord une identité partagée en travaillant l'objet métropolitain. Elle engage ensuite les acteurs, en s'appuyant sur une forme d'accord moral auquel elle donne une épaisseur et une consistance, tout en lui garantissant l'informel dont il a besoin pour rester souple et ouvert (permettant aux acteurs d'y entrer en respectant leurs identités respectives). L'accord moral sert ainsi de point d'appui à partir duquel il est possible aux partenaires de se projeter et de continuer à avancer.

4.1 Une charte... de quoi et pour quoi faire ?

▪ Une charte hors norme

L'élaboration de la charte est tout d'abord l'occasion d'une réflexion d'ordre « méta-textuelle », qui conduit les acteurs à développer une approche réflexive sur la démarche. En s'interrogeant sur la nature de la charte, son objet et ses objectifs, ils sont amenés à questionner la nature de l'action qu'ils conduisent, collectivement mais aussi individuellement au sein de la démarche. En s'interrogeant sur son sens, ils se penchent à la fois sur les valeurs et principes, ainsi que sur les objectifs qui les guident. Ils formalisent ainsi peu à peu l'accord et le compromis qui les relient, en définissant les modalités « morales » de leur engagement. Le projet s'affirme, en dehors de tout dispositif, comme un espace de rencontre, de négociation, de construction d'une nouvelle identité et des conditions de partage de cette dernière...

Les premières réunions du groupe de travail sont l'occasion de préciser la nature de l'objet charte lui-même, sa fonction, son contenu et ses objectifs. Quatre ans après le début des travaux, nous avons pu voir combien importantes ont pu être les évolutions depuis les réflexions sur l'avenir de la plateforme aéroportuaire. La territorialisation du projet est avérée, les problématiques d'aménagement et de développement économique ayant en particulier conduit à élargir la focale de façon conséquente. La charte repose toutefois très directement la question, comme pour permettre aux acteurs d'affirmer, collectivement et fermement, que le Pôle d'Orly est plus que la somme d'un aéroport et des communes qui l'entourent.

¹¹⁹ Instrument de l'accord moral par excellence, Moquay définit la charte comme une « démarche reposant sur un engagement concerté et volontaire de multiples acteurs, lesquels s'entendent autour d'un document fixant les enjeux et les priorités de l'action collective. » (Moquay *et al.*, 2000, p. 2). Reposant sur un principe de pluralisme, son élaboration est concertée, elle débouche ensuite sur un accord moral, n'ayant pas de force juridique, enfin, sa mise en œuvre repose sur des partenariats au sein d'une coalition d'acteurs (elle suppose une collaboration effective entre plusieurs acteurs, l'acteur pilote ne pouvant qu'initier ou avoir un rôle de rappel).

Les réflexions en mode « préfiguration » de la charte, conduites par le bureau de recherche Aménités (Faburel *et al.*, 2009) permettent tout d'abord de cerner les grands traits de ce que la charte ne sera pas. Une série d'entretiens réalisés avec les principaux acteurs du pôle, le bureau de recherche réalise un tour d'horizon des attentes relatives à la charte et du contenu potentiel que chacun pourrait vouloir y mettre et y trouver. Il en ressort que la charte ne sera pas une charte aéroportuaire : c'est bien le territoire qui est au cœur des préoccupations, considéré à présent beaucoup plus largement qu'à travers ses liens avec l'aéroport, mobilisant un ensemble d'acteurs beaucoup plus large, sur des sujets beaucoup plus variés que ceux traditionnellement impliqués dans la gestion des impacts d'un aéroport. Les travaux du bureau de recherche permettent d'écarter également l'option de la charte de territoire. Cette charte ne sera pas fondatrice d'un nouveau périmètre institutionnel ni d'un nouveau pouvoir décisionnel. C'est une zone intermédiaire qu'il faudra apprendre à pratiquer, sans mode d'emploi ni exemple connu, à l'intérieur de laquelle les acteurs devront se mouvoir.

▪ ***La « valeur pôle » : la charte outil de gestion de la complexité***

La charte est ensuite l'occasion de travailler sur les valeurs et principes qui guident l'action conduite dans le cadre du Pôle d'Orly et en son nom. La charte ayant en premier lieu pour objet de définir ces valeurs, l'AMO propose de commencer la rédaction de la charte par une réflexion autour la notion de « valeur pôle ». Si elle peut paraître très abstraite au premier abord, elle permet aux acteurs d'exprimer les représentations qu'ils se font de la démarche ainsi que leurs attentes à son égard. Plusieurs éléments émergent de cette réflexion, qui témoignent d'une très bonne appréhension par les acteurs de sa complexité et de leur capacité à la voir non comme un obstacle, mais bien comme son principal intérêt. Les mots clés utilisés par les partenaires dans leurs contributions, en réponse à la question « qu'est ce que la "valeur pôle", selon vous ? » en témoignent. Lisibilité, cohérence, identité, complexité, solidarité, équilibres, mobilité, fluidité, sont autant de qualificatifs associés à la valeur pôle et en définitive à la charte qui doit l'exprimer.

À partir de l'ensemble des contributions, une synthèse est réalisée par l'équipe projet, soumise en retour aux partenaires. La rédaction de la charte elle-même, ensuite, fera systématiquement l'objet d'allers-retours entre l'équipe projet (techniciens des CG), l'AMO et les partenaires, faisant évoluer progressivement le document.

La valeur pôle est finalement définie suivant trois angles, correspondant aux différentes facettes du projet :

- **L'articulation des échelles ;**
- **La gestion de la complexité** (notamment du système d'acteurs) ;
- **La gestion des équilibres** (articulation des enjeux).

Extrait de la note de synthèse sur la valeur pôle (compte-rendu du premier groupe de travail « Charte », le 25/01/2009)

« Ont valeur pôle les projets ou politiques qui impactent de façon significative les équilibres du pôle d'Orly (sociaux, économiques, environnementaux, urbains etc.), son potentiel de développement, et la qualité de vie de ses habitants ou usagers ».

Ont valeur pôle des projets susceptibles d'impacter le rayonnement, la lisibilité et la visibilité du pôle à différentes échelles : qui visent à améliorer la cohérence et renforcer l'identité du Pôle, qui garantissent l'articulation des projets pour optimiser leur impact positif (les projets peuvent être d'échelles différentes et tendre vers le même objectif, qui œuvrent pour le rayonnement du Pôle à l'échelle métropolitaine et nationale.

Ont valeur pôle des projets complexes qui ne peuvent être résolus que par un seul acteur : des projets dont les impacts concernent un grand nombre d'acteurs, des problèmes qui ne peuvent être résolus unilatéralement. Les solutions doivent dès lors émaner de la confrontation des points de vue et du travail en réseau. »

Si ces valeurs étaient largement présentes de façon implicite, les partenaires n'avaient finalement pas encore eu l'occasion de se prononcer et de mettre leurs mots sur ces valeurs et plus généralement sur l'intérêt qu'ils voient à la démarche. Témoignant jusqu'alors principalement de la philosophie des CG, elles sont à présent reprises, formalisées, inscrites dans un document collectif qui fonde un référentiel commun. La formulation de ces valeurs témoigne des efforts réalisés depuis plusieurs années par les acteurs : elles n'instituent pas l'action, mais en sont un résultat. La Charte est alors moins un document fondateur, constituant - comme c'est largement le cas chez Moquay et Gorgeu -, qu'un aboutissement. Elle construit un discours de la démarche sur elle-même, interprète l'action en cours, se pense comme une étape de celle-ci.

A travers ces valeurs, notons que c'est la figure de l'objet métropolitain qui réapparaît, traduite cette fois en mots. Nous y reviendrons par la suite. Celle-ci servira de cadre pour construire le plan de la charte autour de trois parties : une première partie est créée, consacrée à l'échelle locale, contrebalancée par une seconde partie, qui s'attache à situer et articuler le Pôle aux échelles supérieures, depuis le régional jusqu'à l'international. La troisième étant centrée sur les outils mis au service de leur articulation.

Extrait de la Charte de DD

La valeur pôle s'articule autour de trois grands enjeux qui guident la mise en œuvre de la double ambition du Pôle d'Orly :

- . **Œuvrer pour un pôle de vie équilibré et solidaire** : une valorisation différenciée et équilibrée en cohérence avec les principes du développement durable → L'enjeu "Equilibres"
- . **Rayonner à toutes les échelles** : → L'enjeu "Rayonnement"
- . **Fédérer pour agir** : Intégration des multiples échelles et gestion de la complexité → L'enjeu "Gouvernance".

4.2 Mise en intrigue : récit d'une aventure interterritoriale

La rédaction des engagements et des orientations est l'occasion de la construction par les acteurs d'un récit à partir du projet et sur celui-ci. L'objet de la charte est de faire naître un personnage, de construire une identité commune et un destin partagé : les actions sont évoquées au nom du Pôle d'Orly, sans que les participants ne soient nécessairement mentionnés. La Charte fait apparaître une mobilisation « au service de... » et met en évidence le mouvement, la dynamique, qui naissent de l'engagement collectif.

La charte articule ainsi les trois temps : passé/présent/futur. Trois mécanismes sont mobilisés autour desquels s'opère la mise en intrigue par la charte du territoire :

- La **définition d'un tournant originel**, à travers la démonstration de la construction d'un regard et d'un ancrage territorial ;
- La **réinterprétation et l'organisation des faits passés en événements au sein d'un récit** cohérent ;
- La **construction d'un après** : un engagement qui laisse ouverte la question des modalités de mise en œuvre.

4.2.1 Le tournant original : construction du personnage principal

La mise en intrigue vise la révélation d'un grand territoire. Quelques mois auparavant et parallèlement aux travaux sur la charte, s'engagent les réflexions autour des paysages du Pôle et l'élaboration du guide pour leur valorisation. Le travail sur la charte s'inscrit dans cette dynamique d'ancrage territorial inédite et poursuit le tournant engagé vers une territorialisation du projet. Elle représente la reprise d'un thème commun global, au niveau technique et politique, assis sur l'affirmation de l'émergence d'un grand territoire.

▪ *Changement de regard sur le territoire*

L'analyse des débats montre que ceux-ci se structurent autour d'une mise en récit du projet, orientée vers la constitution du Pôle d'Orly en personnage principal du récit. C'est tout d'abord à travers la thématique de la territorialité du Pôle d'Orly que les acteurs le définissent comme un « actant territorial » (Lussault, 2007). Les collectivités territoriales en particulier, la Région et les communes, estiment que la dimension territoriale est trop peu présente dans les premières versions livrées aux échanges.

Le travail sur le préambule est présenté comme un travail sur la définition de l'objet Pôle d'Orly lui-même. Il s'agit de répondre à la question « Qu'est-ce que le Pôle d'Orly ? », questionnement qui sera repris pour le titre du préambule. La double assise procédurale (une démarche de concertation) et territoriale s'affirme. Dans la définition même du Pôle d'Orly, les acteurs précisent peu à peu l'identité territoriale du Pôle d'Orly :

- Ils demandent à ce que soient développés des éléments sur le fonctionnement du territoire, afin d'en fournir une description dynamique et non seulement statique et statistique.
- Ils demandent également à ce que soit renforcée l'échelle locale et que lui soit même accordée une place de premier plan.
- L'ensemble du document est par ailleurs jugé trop négatif : la tonalité doit être ajustée, « positivée », afin de marquer le changement de regard porté sur le territoire et la volonté des acteurs de croire en son potentiel.

La « communication » est ajoutée aux piliers de la méthode, la valorisation du territoire étant considéré comme un des objectifs du projet. La charte prend ainsi des allures de « donné acte »,

témoignant de la reconnaissance d'un grand territoire qui insiste pour exister depuis plusieurs années.

La charte (...) témoigne de la construction géographique et identitaire du pôle d'Orly depuis 2005 qui a permis un changement de regard et de dimension vis-à-vis des acteurs et des gouvernances régionales. Ce Pôle, qui s'est longtemps défini comme un territoire "servant" de la Capitale, "en creux" entre des pôles majeurs bien identifiés (Paris, Saclay, Créteil, Evry), revendique aujourd'hui une place à part entière, à l'échelle métropolitaine. (Charte, p.3)

Cette dynamique de révélation du territoire et de construction d'un personnage principal sera également au cœur de la rédaction de la première partie (cf. infra).

Dans cette définition du Pôle d'Orly, les acteurs soulignent également la dimension procédurale de la démarche : ils souhaitent faire apparaître la gouvernance dans sa définition, ainsi que la méthode de collaboration et coordination mise en œuvre depuis des années. Les partenaires s'engagent ainsi dans la définition de l'objet territorial non identifié que représente le Pôle d'Orly, qui justifie elle-même la rédaction d'une charte hors normes.

▪ **Définition d'un territoire métropolitain**

Cette définition de l'objet territorial non identifié qu'est le Pôle d'Orly conduit progressivement à le définir comme un « territoire métropolitain ». Celle-ci commence par l'approfondissement de l'échelle locale.

La volonté de territorialisation et de valorisation du territoire est présente, de façon significative, dans le travail de rédaction des parties. Les engagements de la première partie en particulier sont narrativisés, les partenaires s'efforçant de donner à voir le Pôle d'Orly sur une trajectoire qui tend à le révéler peu à peu. L'échelle locale, c'est-à-dire proprement territoriale et horizontale, est ainsi présentée comme le premier objectif de l'action collective.

Partie 1 : Œuvrer pour un pôle de vie équilibré et solidaire

- 1.1. Vers un territoire qui cherche à maîtriser les nuisances et pollutions et à préserver les ressources naturelles
- 1.2. Vers un territoire qui organise la qualité urbaine et le cadre de vie
- 1.3. Vers un pôle économique qui valorise les ressources de son tissu local
- 1.4. Vers un pôle d'échanges régional de mobilité performant

Peu à peu, alors qu'ils étaient jugés trop fortement prédominant dans les premières versions de la rédaction du document, les enjeux liés au rayonnement à l'échelle nationale et internationale sont maintenant trop faibles. Les acteurs mettent en garde contre cette dérive :

Extrait du CR du groupe de travail « Charte » du 25/01/2010 :

Un intervenant explique que si une personne ne connaît pas le Pôle d'Orly et lit la Charte, il n'y verra que des problèmes locaux. L'ensemble des orientations semble être inscrit dans une bulle et le seul objectif serait de gérer cette bulle. Cette charte doit être à l'opposé de cela. Il faut gérer ces questions, mais il faut également présenter les ambitions et les perspectives de

rayonnement. Il manque des éléments évidents. (...) Il faut faire apparaître deux éléments : les ambitions internationales et une insertion locale et territoriale. Le moteur doit prendre de la dimension, mais aussi conforter l'insertion des habitants qui doivent avoir le retour de cette dynamique. Il faut donc bien que le Pôle soit inséré dans un tissu territorial. Mais les ambitions doivent être internationales. (...) Toutefois, si des objectifs sont ajoutés, l'équilibre de la charte sera perdu, il faudra sans doute repenser l'ensemble. Monsieur Lefèvre indique que la présentation actuelle des orientations ne lui convient pas. »

Finalement, les deux dimensions qui composent l'objet métropolitain sont rééquilibrées et la seconde partie met en avant la dimension de l'échelle monde, également présente dans la définition du pôle.

Partie 2 : Rayonner à toutes les échelles

Orientation 5 : Penser l'articulation des projets et des démarches locales avec les dynamiques métropolitaines

Orientation 6 : Conforter ou créer des infrastructures de dimension nationale, au service des territoires

Orientation 7 : Renforcer la reconnaissance et la visibilité du Pôle jusqu'à l'international

4.2.2 Le fil de l'intrigue

Les premières versions de la charte proposées à la discussion apparaissent comme un grand puzzle thématique qui, partant d'une tentative de définition du Pôle d'Orly, s'étend ensuite en une énumération d'engagements, illustrés par des exemples d'actions passées et à venir (couvrant tous les domaines abordés jusque là : économie, environnement, paysages, urbanisme, transports, etc.). Ce premier puzzle peine à faire apparaître une image claire du pôle : les engagements étant énumérés les uns à la suite des autres, sans structure interne.

C'est resituée dans l'histoire du projet que l'image du puzzle apparaît, à travers une territorialisation progressive et le travail réalisé pour articuler les échelles. La définition du contenu des parties se fait en effet très lentement, ce n'est que petit à petit que les échelles se dessinent, apparaissant structurantes pour les parties et remplaçant alors la logique thématique. C'est à travers la mise en intrigue du projet que le Pôle d'Orly devient un véritable personnage, présentant de multiples visages et suivant une trajectoire que les partenaires s'efforcent de rendre la plus cohérente possible.

▪ Construction d'un récit cohérent et globalisant

Les acteurs souhaitent que la charte rende compte des idées et actions, passées et présentes, en la présentant d'abord comme un document de synthèse. Il s'agit de témoigner des efforts réalisés pour que quelque chose existe plutôt que rien, mais également d'affirmer une méthode d'action, légitimée par la pratique (ce qui a été fait et la manière dont cela a été fait, a fait ses preuves). La charte reprend l'ensemble des réflexions et des actions associées au Pôle d'Orly et l'intègre dans une logique systématique et englobante.

La charte retrace ainsi l'histoire déjà longue du projet. En reprenant ces diverses étapes et réalisations, la charte constitue une (ré)interprétation, puisqu'elle propose un regard a

posteriori sur le projet. Ce faisant, elle confère une nouvelle légitimité à des idées et actions, relues avec un éclairage qui est celui des valeurs affichées et portées collectivement. Elle met en intrigue les actions passées : elle sélectionne les événements, organise l'ordre d'apparition, les inscrit dans une logique qui reconstruit leur sens *a posteriori*. Elle dessine la trajectoire du projet, efface les aspérités, invente une linéarité qui semble devoir la rendre naturelle et prévisible, après coup. La question est alors de savoir si elle crée une « vocation » au projet ou si elle ne fait que la révéler. Le Pôle d'Orly, avant toute chose, est une histoire collective.

Extrait de la Charte (Préambule, p.8)

Le Pôle d'Orly, six ans de travail partenarial

2005 : Le temps du diagnostic partagé. Les 1^{ères} Assises du pôle d'Orly ont été l'occasion de partager une évaluation de la situation actuelle et de l'évolution de la plateforme d'Orly, de recueillir les attentes de chacun des acteurs et d'identifier les premières grandes orientations pour l'avenir du Pôle. Les débats ont révélé la pertinence de l'identité « Pôle d'Orly » et son potentiel, en élargissant les réflexions, non plus seulement aux questions liées à la plateforme aéroportuaire et à son impact environnemental, mais également de manière plus large à celles liées à l'accessibilité et à l'activité économique du territoire.

2006 : Le temps de la construction d'une vision commune, d'un "horizon souhaité". Les 2^{èmes} Assises ont permis d'affirmer une approche et des préoccupations plurielles et transversales, et de mettre en place des modalités de travail collaboratives propres au Pôle (commissions thématiques, groupes de travail).

2007 : Le temps du "faire ensemble" : Les 3^{èmes} Assises ont été marquées par la présentation d'un projet d'aménagement et de développement durable et partagé et la mise en œuvre des premières actions.

2008-09 : Une gouvernance pour le Pôle d'Orly. Les Assises font place à la Conférence de développement durable et au Conseil de Pôle, pour pérenniser la collaboration engagée et garantir les conditions d'une bonne coordination des actions.

2010 : Affirmer la place du Pôle d'Orly au sein de la métropole francilienne. À travers la Contribution au Débat Métropolitain, des cahiers d'acteurs pour les débats publics sur les grands projets de transport et la Charte de Développement Durable, les acteurs font la démonstration, au plus haut niveau, de leur ambition pour le Pôle d'Orly.

La Charte formalise un sens qui plutôt que d'être donné *a priori*, apparaît au fur et à mesure des échanges entre acteurs : elle s'affirme comme un témoin du pilotage *a posteriori* du projet. Elle consacre ainsi une démarche qui a construit son sens et ses modalités de réalisation dans le cours de l'action. Elle semble en effet témoigner du fait que les acteurs n'ont réalisé ce qu'ils faisaient qu'en le faisant. Si les acteurs s'inscrivent dans une logique constructiviste affichée – réalisant consciemment le travail d'élaboration du sens – ils construisent et se convainquent en même temps de sa nécessité. Il leur semble faire apparaître un territoire, déjà présent de façon latente et dont l'émergence est d'une certaine façon nécessaire. La Charte se présente alors elle-même comme une « étape » sur cette trajectoire, moment d'affirmation d'une voix commune qui trace une frontière entre un avant (temps des voix séparées) et un après (voix unies autour d'un thème commun).

Extrait de la Charte (Préambule, p.3)

La charte s'inscrit pleinement dans la démarche du pôle dont elle constitue une étape clé. (...) La charte donne corps à un esprit et aux valeurs que les acteurs ont progressivement élaborés au cours de leurs échanges autour du Pôle d'Orly. Elle met en évidence l'apprentissage par les acteurs, d'une forme originale de travail en commun et de co-élaboration, et **marque une nouvelle étape** dans la formalisation de l'ambition, des valeurs, principes et engagements portés par eux. Elle contribue ainsi à renforcer l'identité du Pôle et sa visibilité, non seulement auprès des différents acteurs du territoire mais aussi auprès des partenaires extérieurs qui, à des échelles différentes (du local à l'international), s'intéressent à son développement. Elle conforte ainsi son rayonnement et affirme sa place comme l'un des principaux territoires de développement de la métropole francilienne.

▪ *Une trajectoire à venir ouverte*

L'opération par laquelle les partenaires tracent la trajectoire du projet fige d'un côté le passé dans une lecture et lui confère un caractère déterminé *a posteriori* et permet, de l'autre, d'envisager la suite comme une simple continuation. La charte constitue une forme de boîte noire : elle crée un « considéré comme acquis », un déjà-là, que l'on n'a plus à démontrer. Elle confère une solidité au projet, par un mécanisme de bouclage (en spirale) du projet sur lui-même qui lui permet de repartir renforcé sur une nouvelle base. À partir de ce point, on poursuit officiellement dans une continuité, le projet se nourrit lui-même, se gonfle. La légitimation de l'action par les réalisations passées constitue une forme d'auto-justification du projet et nourrit une dynamique d'auto-engendrement. Elle construit le cadre pour lui permettre de se prolonger et d'envisager les prochaines péripéties.

La charte repose sur un double jeu d'attachement et de détachement, avec la nécessité d'intégrer les deux mouvements. Elle édicte d'une part une « règle » en fonction d'un fait, d'une action, d'un passé, pris comme référence pour servir de guide aux actions à venir. Mais en rapprochant un fait d'une règle, elle ne cherche ni à prévoir ni à dicter les actions à venir. En qualifiant ce qui s'est passé en fonction d'une grille rétroactive, elle construit simplement un prisme au travers duquel les acteurs s'engagent à regarder et sélectionner, valider les projets, puis les évaluer. Elle donne suffisamment pour orienter la suite (border sinon cadrer le chemin), un thème, une tonalité, mais ne dit pas comment y aller (l'objectif ne dépend pas d'un séquençage de l'action). Si elle se doit d'être suffisamment attachée pour sceller l'accord moral des participants, elle doit dans le même temps être suffisamment détachée pour laisser les acteurs développer les parcours qu'ils souhaitent pour atteindre un but qui n'est pas fixé à l'avance.

4.2.3 L'engagement

Pour l'AMO qui gère l'animation des travaux de rédaction, il s'agit de trouver la voie qui permettra de tenir cette ligne intermédiaire entre la charte aéroportuaire et la charte de territoire. Dans la tradition des premières, on trouve un objectif d'opérationnalité, la charte reflétant un accord sur un ensemble d'actions sur lesquelles s'engagent les uns et les autres. Les secondes sont plutôt orientées vers la définition d'une identité territoriale et d'une stratégie globale. Les acteurs interrogent à plusieurs reprises le degré d'opérationnalité souhaitable de la

charte. La charte peut-elle être un plan d'action ? Sur quelles modalités d'action la charte peut-elle ouvrir ?

Pour affirmer la ligne singulière qui est celle voulue pour la charte, l'AMO répond aux questions et définit peu à peu la nature de l'accord et de l'engagement qui lient les partenaires. Ceux-ci doivent s'ancrer dans une source non institutionnelle, définir une coalition d'intérêt et fonder un type d'action essentiellement partenariale. La question du suivi et des moyens dédiés au pilotage du partenariat dans la durée complètent ces questionnements.

Extrait du CR des débats du groupe de travail du 25/01/10

L'ACNUSA souhaite que soit précisée ce que signifie pour le Pôle la notion de « suivi attentif par le système de gouvernance ».

L'AMO souligne que la Charte n'a pas vocation à être contraignante. Elle doit fonctionner sur la bonne volonté des acteurs et sur le travail commun. L'idée d'être « attentif » consiste à indiquer que les acteurs du Pôle, au travers de ses instances, assureront un suivi de l'élaboration et de la réalisation des projets qui concernent le Pôle et formuleront des avis à leur propos. (...)

Un intervenant souhaiterait savoir ce qui est entendu par « la mise à disposition des acteurs de moyens, de fonctions supports et d'information et de savoirs ».

L'AMO explique que cela concerne pour l'essentiel, à ce jour, le financement par les deux Conseil Généraux de la démarche. C'est une mise à disposition de moyens, d'informations,... Il faudra clarifier ce point.

Les acteurs s'accordent pour donner une place centrale à la notion d'engagement, initialement proposée comme « pilier de la méthode », intégré à la dernière partie de la charte, et la placent dans le préambule. Ils font ainsi de l'engagement, une valeur définissant finalement la nature de leur action et la vocation de la charte. Ni charte aéroportuaire, ni charte de territoire, la charte de DD du Pôle d'Orly doit formaliser un engagement, qui repose à la fois sur :

- Une volonté commune d'agir ;
- Des pratiques de collaboration dans l'action issues d'un apprentissage ;
- Une vision du territoire comme enjeu supérieur commun.

L'engagement ainsi conçu, définit le projet comme une zone frontière tout-à-fait caractéristique de la rencontre de type « marchande » : s'il crée et se place au service d'une nouvelle identité partagée, il respecte et garantit l'intégrité des identités des acteurs de la rencontre.

Extraits de la Charte de DD (Préambule)

La présente Charte de développement durable du Pôle d'Orly fédère tous les acteurs du Pôle et affirme leur volonté commune d'agir conjointement pour le développement économique et social de ce territoire et l'amélioration de la qualité de vie (...).

Elle met en évidence l'apprentissage par les acteurs, d'une forme originale de travail en commun et de co-élaboration et marque une nouvelle étape dans la formalisation de l'ambition, des valeurs, principes et engagements portés par les acteurs. Elle contribue ainsi à renforcer l'identité du Pôle et sa visibilité (...).

La charte traduit la solidarité qui unit, aujourd'hui et demain, les acteurs du Pôle. En signant la Charte de développement durable du Pôle d'Orly, les acteurs s'engagent à mettre leurs compétences, leurs savoir-faire et leur dynamisme au service de la double ambition du Pôle,

dans l'esprit de la valeur Pôle portée par la présente charte. Cet engagement se manifeste soit au travers des projets dont ils assurent la maîtrise d'ouvrage, soit en participant au suivi d'autres projets dans le cadre des instances de gouvernance du Pôle.

Cet engagement implique chacun à hauteur de ses responsabilités, sans se substituer aux instances décisionnaires existantes. Il doit permettre de renforcer l'implication des acteurs sur des sujets variés, afin de croiser les problématiques et de faciliter les approches intersectorielles.

*
* *

Le Pôle d'Orly donne lieu à une forme ouverte, ambiguë quant à la nature du territoire qui la sous-tend, aussi bien que de celle du dispositif qui l'anime. Si l'interterritorialité a d'abord semblé constituer un cadre d'interprétation naturel pour notre démarche-projet, les inventeurs de la notion étant eux-mêmes fortement impliqués dans la conduite de cette dernière, nous avons vu qu'il n'est pas aisé pour les départements, en particulier pour le Val-de-Marne, de s'approprier la notion et qui plus est, de la revendiquer (du fait de critiques et de contradictions en interne). Mise en perspective avec les notions de projet et d'informel manifeste, l'analyse du Pôle d'Orly a paru gagner à se détacher de l'interterritorialité, afin de se construire un cadre d'interprétation propre, s'écartant plus franchement que les autres de l'institutionnalisation comme horizon d'attente. Les acteurs et en premier lieu les porteurs du projet, n'ayant pas de vision claire et stabilisée de la démarche, ils vont chercher et s'engager dans différentes directions et mettre chaque fois à l'épreuve la conception du territoire et de l'action collective qu'ils pensent devoir guider l'action.

Engagés dans des réflexions sur l'aménagement et le développement durable du territoire aéroportuaire depuis les deuxièmes Assises, les acteurs sont confrontés à la question de la représentation cartographique d'un grand interterritoire et des suites opérationnelles de leur action. Si le schéma parvient à rendre sensible l'intrication des échelles qui caractérise le Pôle, il est impossible d'aboutir à une traduction opérationnelle directe. Le schéma construit une identité territoriale bien spécifique, véritable zone frontière, partagée mais sans fonction d'intégration : multiscalaire, floue, fluctuante. Ce sont les conséquences indirectes, à travers la percolation de cette identité dans l'action de chacun des partenaires, qui lui donneront une réalité tangible.

Bien que partagés, en interne mais aussi avec les partenaires, quant à la vocation territoriale et institutionnelle de la démarche, les Conseils généraux s'engagent toutefois dans la construction d'une structure de gouvernance pour stabiliser et pérenniser leur action. On peut considérer qu'ils cèdent ce faisant à l'horizon d'attente de l'institutionnalisation (avec lequel l'interterritorialité et le projet urbain nous ont paru entretenir des liens ambigus et problématiques). La mise en place de la gouvernance se heurte cependant directement à l'ambiguïté relative à la définition du territoire et du dispositif organisationnel qui le sous-tend, que l'on peut finalement considérer comme une condition favorable, sinon nécessaire, pour permettre à un ensemble extrêmement divers d'acteurs de cohabiter et de travailler ensemble dans une logique de partage des légitimités, de la décision et de l'action. La gouvernance va par ailleurs à l'encontre d'une vision du territoire elle-même trop complexe et ambiguë, pour être fixée et représentée dans un périmètre organisationnel. Pour se maintenir en tant que zones frontières, le territoire du Pôle d'Orly comme le dispositif qui l'anime, se doivent d'être avant

tout des œuvres ouvertes, c'est-à-dire productrices d'ambiguïtés salvatrices et de compromis laissant un espace (vital) pour un certain malentendu, se tenant à l'écart de toute finalité et modalité de fonctionnement prédéterminées, ouvertes finalement, aux interprétations et aux appropriations plurielles des uns et des autres.

À la suite de ces constats, il est néanmoins légitime de s'interroger : dans ces conditions, comment sens et forme peuvent-ils s'attacher l'un à l'autre ? L'élaboration de la Charte de développement durable offre une première piste de réponse. Celle-ci offre une occasion de mettre en débat et de croiser les voix des différents acteurs sans les enfermer dans un périmètre ni une forme introuvable. Elle propose une mise en intrigue de la démarche-projet qui décrit à la fois la réalité territoriale singulière qui émerge des échanges et la nature particulière des liens et de l'engagement entre les partenaires. La territorialité du projet y apparaît en creux et échappe pour ainsi dire à la mise en récit par la pensée experte. Elle laisse la place à des objets de conflit et de malentendu, sans chercher le consensus à tout prix.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La problématique de l'agir dans un monde incertain (Callon *et al.*, 2001) parcourt maintenant depuis plusieurs décennies l'ensemble des sciences sociales confrontées à l'action. En aménagement, de nombreux écrits s'efforcent d'analyser les conséquences de l'incertitude sur les institutions et sur les modalités de leur action, ainsi que sur celle des aménageurs. Ce faisant, ils pointent le brouillage des frontières institutionnelles et des compétences, ainsi que l'émergence de « *nouveaux territoires de l'action publique* » (Béhar, 2000) témoignant d'une « *nouvelle relation de l'action publique au territoire [qui] pou[r]rait (...) signifier une ouverture pour appréhender l'incertitude territoriale contemporaine.* » (*Ibid.*, p.11). Mais quelles sont la nature de cette nouvelle relation et de cette ouverture ? Quelle est leur portée ?

Dans cette première partie, nous avons tenté d'apporter quelques éléments de réponse à ces interrogations à travers l'analyse du Pôle d'Orly, considéré comme un nouveau territoire de l'action publique. Les analyses sous l'angle du bricolage organisationnel ainsi que de l'interterritorialité ou encore du travail en mode projet, ouvrent des pistes pour penser le territoire et l'action sur ce dernier hors de la planification et entre les cadres institutionnels. Manifestement influencées par une conception pragmatique de l'action, elles entretiennent toutefois une certaine ambiguïté avec l'ouverture des dispositifs organisateurs de l'action, ainsi qu'avec les territoires qui en sont issus. La nature et le statut de cette ouverture restent ambigus. Cette ambiguïté est en particulier rendue sensible par la question de l'institutionnalisation, laquelle reste tantôt le critère de validation, tantôt l'outil nécessaire de la réalisation des nouveaux territoires de l'action et de leur efficacité. Ces cadres ne permettent pas d'assumer pleinement le caractère informel et le plus souvent transitoire des *objets territoriaux non identifiés* tels que le Pôle d'Orly, comme des qualités dignes d'être prises en considération (celles-ci restant perçues comme des limites). Ces qualités ne sont dès lors pas suffisamment interrogées sous l'angle de ce qu'elles disent de l'aménagement aujourd'hui et de ce qu'elles lui font.

Or dans un monde incertain, le flou, l'ambiguïté, l'équivocité, le transitoire, l'éphémère sont des composantes centrales de l'action, autant que des conditions de possibilité de celle-ci. Une définition du territoire et de l'action assise sur ces caractéristiques semble néanmoins inaudible voire inacceptable, car elle impliquerait de reconnaître des qualités qui sont perçues en premier lieu comme des faiblesses. C'est pourquoi il nous semble nécessaire de chercher un cadre de pensée développant un autre rapport avec le « faible » (Chalas, 2004), capable d'intégrer ces dimensions.

Manifestant son existence à travers des images, des discours, des actes et des formes, le Pôle d'Orly pousse à appréhender une forme de territorialisation et de territorialité informelles, dont les faiblesses sont aussi les principales forces. Il devait ainsi nous permettre de développer l'hypothèse selon laquelle les objets territoriaux non identifiés, loin d'être transitoires et

exceptionnels, pourraient être au centre d'un modèle d'action spatiale s'écarter à la fois de la planification et de l'horizon de l'institutionnalisation. À travers leurs efforts de coordination au sein d'une scène d'action territoriale informelle, les acteurs construisent en effet un nouveau rapport au territoire dans lequel celui-ci est « ouvert », dans un sens fort du terme. Ils créent des formes qui résistent à l'assimilation par les cadres existants, fonctionnant essentiellement hors cadres, animées par une dynamique de dépassement et de transgression continue des frontières. C'est en cherchant à définir plus précisément la réalité territoriale qu'il incarne, en lui donnant une identité à part entière que nous pourrions ensuite tenter de repérer les éléments constitutifs d'une méthode d'action guidant leur production et chercher un modèle d'action qui lui corresponde.

▪ ***L'informel, l'ambiguïté et le transitoire au cœur de la définition du territoire du Pôle d'Orly***

Les territoires produisent parfois des figures qui nous dépassent et forcent à la réflexion. Conçu comme un « opérateur sémiotique » (c'est-à-dire comme un producteur de signification), le territoire rend intelligible des mondes d'action¹²⁰, il est porteur de significations nous permettant de comprendre des situations qui seraient moins compréhensibles sans cela. Pour appréhender le Pôle d'Orly en tant que territoire, il est nécessaire de concerver une « approche fugace » d'un territoire-sujet traversant des situations plutôt qu'il ne constitue un cadre accueillant des actions (Lussault, 2010). Nous considérerons ainsi le Pôle d'Orly en tant que territoire traversant une réalité dans laquelle il ne peut se stabiliser et permettant aux acteurs qu'il regroupe de comprendre leur participation à un projet de territoire en l'absence de structure dédiée pour le porter.

La notion d'*informel manifeste* proposée par Duran et Thoenig (1996) a constitué un premier cadre pour appréhender notre conception d'un territoire informel et éphémère. Mais pour aller plus loin dans ce sens et définir une réalité territoriale et organisationnelle inscrite dans « *un univers où la ligne est moins pertinente que le cercle, les frontières moins nettes que les chevauchements, la diversité plus marquée que l'unité* » (Duran et Thoenig, 1996, p.599), un détour par des théories extérieures à l'analyse des politiques publiques nous a semblé nécessaire. La théorie du malentendu de La Cecla nous a alors offert une voie pour penser une réalité dans laquelle le flou, l'ambiguïté, l'équivocité, le transitoire, l'éphémère sont conçus comme des éléments structurants, qui rendent possibles la collaboration, l'être ensemble et l'agir ensemble dans un monde d'intérêts divergents. La Cecla décrit en effet un monde dans lequel il est non seulement vain mais aussi dangereux d'espérer construire une vision de la réalité transparente, fondant un accord relevant du consensus également compris et accepté par tous. Dans ce monde, la seule permanence est celle du changement. La réduction des malentendus, des incompréhensions comme des simples divergences d'interprétation de la réalité, sont le résultat d'une simplification qui traduit le plus souvent l'imposition d'un point de vue sur les autres. L'universalisme est rejeté au profit d'un relativisme conçu comme la condition de la rencontre et du compromis.

¹²⁰ Pour Lussault, le territoire est un sujet, opérateur d'interlocution et d'interaction. Il parle, se met à dire, opérer des actes, faire opérer des actes...

En nous appuyant sur la typologie qu'il élabore pour caractériser les différents types de malentendus et de rencontres, nous avons défini le Pôle d'Orly et ses Assises comme une forme territoriale et un dispositif d'échange fonctionnant sur le mode de la « zone frontière », à la fois :

- **Lieu d'une identité partagée, suffisamment large et ambiguë** pour être accessible à maximum d'acteurs, pouvant faire l'objet d'un investissement à des degrés divers, tant en termes de valeurs que d'engagement dans l'action ;
- **Espace de rencontre et de partage temporaire qui ne se substitue pas à l'identité d'origine** des partenaires, dans lequel on entre et dont on ne sort jamais tout à fait le même mais néanmoins respecté dans son intégrité.

Dans cette définition, l'ouverture concerne aussi bien le processus - indéterminé et évolutif, ne se fixant que temporairement - que le périmètre de l'action, l'identité ou encore les règles de fonctionnement. En tant que zone frontière, le territoire permet aux acteurs de tenir ensemble et de construire une identité et une action commune, sans avoir recours à une structure institutionnelle issue de la fusion de plusieurs entités qui viendrait les remplacer. Ce territoire du malentendu performant constitue ainsi une voie alternative à l'institutionnalisation, qui serait à ranger du côté de l'universalisme (sur le mode d'une vision de la réalité qui s'impose sur les réalités locales) et de la créolisation (correspondant à un idéal de fusion que l'on retrouve dans le mythe du sur-territoire).

En partant de cette définition du territoire comme « zone frontière », compatible avec un haut degré d'ouverture, il nous faut à présent examiner la question de l'élaboration d'un modèle d'action correspondant à sa construction. Si le Pôle d'Orly est porteur de formes de territorialité et de territorialisation originales, les discours des acteurs de terrain ne suffisent pas à montrer ni à théoriser la forme territoriale au moyen de laquelle et sur laquelle ils agissent, non plus que le processus qui la produit, ces acteurs n'en parlant pas directement. Raconter le Pôle d'Orly devait donc nous permettre d'examiner le projet dans sa temporalité dynamique, de comprendre la forme territoriale en mouvement et les modalités de fonctionnement du dispositif par lequel elle se manifeste dans l'action. Pour rendre possible une vision positive de l'incertitude et ainsi ouvrir des marges de manœuvre à l'action aménagiste hors de la planification et à côté d'elle, il était en effet nécessaire de redonner au temps un rôle actif, en se suivant directement le projet dans le cours de l'action.

▪ ***Les opérations de mise en intrigue du Pôle d'Orly : retour sur les modalités de construction du territoire du malentendu***

Afin de comprendre comment aménagement et incertitude dialoguent pour construire de nouvelles formes territoriales, nous avons donc suivi comment, pendant près de huit ans, les départements ont construit un récit dont le Pôle d'Orly est le héros. L'un des principaux enjeux de ce récit est sans doute l'épreuve « finale » par laquelle le héros doit prouver sa consistance et s'affirmer dans toute son autonomie. Or notre héros semble bien être un héros inconsistant par nature, qui échoue pour ainsi dire nécessairement à s'institutionnaliser. Tout l'enjeu de l'analyse du récit au centre duquel il est placé est alors de déterminer si cette inconsistance est synonyme d'ineffectivité et d'inefficacité ou si elle peut au contraire avoir une effectivité et une efficacité propres.

Reprenons ici les analyses de Lussault (2007) qui font du récit un plan essentiel de justification du projet urbain. L'affirmation selon laquelle le récit travaille la réalité sur le registre de la vraisemblance, organisant et intégrant l'hétérogénéité du monde et des événements au sein d'un « ordre globalisant et finalisant »¹²¹ nous intéresse en premier lieu. Dans la réalité du récit, c'est donc le vraisemblable qui définit le consistant. Notons par ailleurs que « *ce récit-là ne doit jamais pouvoir finir puisqu'il est toujours ouvert sur un futur du territoire travaillé par la praxis.* » (Lussault, 2007, p.235). C'est dès lors davantage à travers les opérations de mise en intrigue, qui construisent la vraisemblance du récit, qu'il nous faut évaluer la consistance du récit sur le Pôle d'Orly, l'effectivité de la forme territoriale qu'il produit comme celle du dispositif qui l'incarne. Quelles sont les opérations de mise en intrigue propre au « territoire zone-frontière », territoire du malentendu et de la rencontre, émergeant hors des cadres institutionnels et réglementaires ?

Nous avons vu comment les acteurs du Pôle d'Orly ont tout d'abord construit une *scène communicationnelle*, au sens propre du terme : les Assises. Celles-ci servent de cadre à la construction de la matrice globale du discours et réalisent une première étape dans la territorialisation du projet. Les acteurs ont ensuite développé d'autres scènes, à travers des formes narratives : le schéma d'aménagement, la charte, la gouvernance, etc. Ils ont testé avec elles la consistance et la plausibilité de leur discours et de leur action, dérangeant et réarrangeant ensemble la réalité, « *configu[rant] des intrigues que les circonstances autorisent ou interdisent, mais qu'elles ne contiennent jamais.* » (Ricoeur, 1998, p. 20). En observant la construction de ces formes, nous avons identifié plusieurs opérations de mise en intrigue qui les guident.

La **première opération** est un **travail de partage de l'intention à l'origine du récit**, qui se traduit par un effort pour donner la parole aux divers acteurs intéressés par le projet (un effort qui incombe tantôt aux Conseils généraux, tantôt aux experts qu'ils associent à leur démarche). Ce partage est actif, il implique l'appropriation et la transformation de l'intention qui passe alternativement : des élus aux techniciens ; des experts aux commanditaires ; des pilotes aux partenaires.

Par cette première opération, l'intention première des Conseils généraux se voit conférer un caractère processuel et son partage devient un moteur de l'action collective. Le partage de l'intention opère par étapes, rendues visibles par la succession des thèmes qui servent de justification à l'action : l'objet-problème aéroportuaire et la question de la gestion de ses impacts, puis celle de la gestion d'un territoire de banlieue « servant » la capitale et enfin celle d'un grand territoire aéroportuaire, centralité métropolitaine, urbaine et économique. L'intention est construite en continu et rétrospectivement, travaillée par une histoire qui donne à voir un territoire lui-même mouvant : à géographie variable, mû par une dynamique qui transforme un « territoire de confins »¹²² en un territoire acteur de la métropole.

¹²¹Ce récit est avant toute chose une vision du présent nourrie du passé pour rendre l'action possible, il n'est pas vérifiable, en ce sens qu'il est impossible de comparer le résultat à ce que l'on avait prévu, le projet fini au projet prévu. Il s'inscrit ainsi dans une vision très bergsonienne de la réalité.

¹²² Pour reprendre à nouveau l'expression des architectes Bécard et Abadia.

La conception de l'intention qui émerge avec un projet tel que le Pôle d'Orly, n'est ni du côté du volontarisme, ni du déterminisme et de la contingence. La créativité qui s'exerce à travers la mise en intrigue de l'intention elle-même se situe à l'intersection entre les potentialités offertes par le déploiement de la réalité en contexte et la capacité des acteurs à s'en saisir comme d'opportunités pour l'action. L'intention est également dans l'art d'interpréter parmi les voies offertes par le milieu celle qui permettra d'expérimenter de nouvelles configurations du réel. Enfin, l'intention inscrite dans une temporalité ouverte suit les vicissitudes du projet, les alternances entre phases d'accélération et de ralentissement, les pointes liées à des émergences ou encore aux occasions à saisir (comme le PACTE).

La **seconde opération** consiste en la **construction d'un récit polyphonique**, qui procède par « ajustement des dissonances » (Lussault, 2009). Les produits du Pôle d'Orly ont permis d'identifier les grandes étapes de ce processus :

- **Le recueil des voix** (au sein de groupes de travail ou par entretiens avec les experts) ;
- **L'écriture d'un récit collectif qui porte les marques de la polyphonie**, étape lors de laquelle les acteurs négocient les termes du malentendu. Ce récit passe par diverses formes narratives (schéma, charte, gouvernance...), porteuses d'équivoque, nées de l'association et de l'ajustement des points de vue et garantissant la cohérence des actions et la cohésion des acteurs. Ces formes sont aussi bien géographiques, que thématiques et organisationnelles et permettent une interprétation non univoque de la réalité quel que soit l'angle par lequel on l'approche.
- **La construction d'un thème commun issu de leur association**, qui constitue le socle de la rencontre. Le thème s'appuie sur différentes figures qui incarnent l'équivoque (c'est-à-dire la simultanéité des contraires) et le compromis.

Nous avons ainsi identifié la figure de l'objet métropolitain, caractérisée par la co-présence de toutes les échelles et des intérêts qui leur sont associés (économie-monde et économie locale par exemple) et qui affirme leur intrication, les rendant interdépendantes et également valables (le « glocal »). L'objet métropolitain est la principale figure représentant la finalité ambivalente (c'est-à-dire équivoque) de l'action, déclinée à travers les diverses formes narratives. La conjugaison des crises économique et environnementale à l'origine du rapprochement et de l'action conjointe des deux départements et de l'ensemble des acteurs constitue un récit fondateur lui-même empreint d'équivocité. Avec le schéma, la lecture du Pôle d'Orly comme carrefour géographique, à l'intersection de deux axes métropolitains, Nord-Sud et Est-Ouest, permet au schéma d'inscrire le croisement et la jonction dans l'imaginaire visuel du projet : la rencontre est spatialisée. Enfin, la charte représente le croisement des acteurs dans une histoire et dans des valeurs collectives, au service d'un tout qui les dépasse en préservant en même temps leur intégrité.

L'équivocité dont sont porteuses les figures et les formes de l'action, semble finalement avoir un effet multiplicateur : la co-présence d'une multiplicité d'échelles crée la dimension « pôle » ; la co-présence d'une multiplicité d'acteurs crée une nouvelle identité qui organise leur co-existence ; la co-présence d'une multiplicité d'enjeux confère une dimension « développement durable » au projet.

La **troisième opération** consiste enfin dans **l'effort pour maintenir l'écart avec l'horizon d'attente** vers lequel le récit tendrait *a priori*. Le projet de territoire, associé à un cadre territorial institutionnalisé, est apparu comme l'unique référent possible et en même temps inaccessible en réalité. La position particulière du Conseil général lui limite tout d'abord l'accès à ce registre de justification. Mais nous pouvons à présent affirmer que la forme territoriale créée est également incompatible avec un cadre institutionnalisé. N'ayant pas d'autre point de repère, c'est néanmoins à travers les cadres du projet de territoire que la démarche est observée et interprétée (l'horizon d'attente est la « *condition d'une imagination réglée* » (Ricoeur, 1998, p. 19). Celle-ci montre néanmoins une capacité à ne jamais se laisser plier dans les cadres attendus (intercommunalité, etc.), affirmant une volonté de varier autour du thème et de l'horizon attendu. Ces variations ne sont pas seulement une façon de faire du territoire sans le dire, elles sont surtout la seule façon de créer du nouveau : elles s'appuient sur un thème, présent en soubassement et le transforment. Le projet joue avec un horizon d'attente qu'il ne réalise jamais, il se développe et aboutit autrement.

Les opérations identifiées autour de la mise en intrigue permettent de décrire l'action dans un système ouvert, en continuelle construction. La démarche-projet rend ainsi possible la sédimentation, la rétention et l'innovation, en avançant par reconfigurations constantes des formes qu'elle propose. L'ambiguïté et l'équivocité sont alors des conditions centrales de l'existence et de la persistance du projet, en tant qu'elles lui permettent de ne jamais se stabiliser. L'anthropologie du projet Pôle d'Orly ouvre ainsi la voie à la construction d'un modèle d'action permettant de décrire, comprendre et guider l'action aménagiste dans un monde incertain.

▪ ***Vers un autre modèle pour l'action : l'improvisation***

Notre mise en récit du Pôle d'Orly avait finalement pour objectif de construire une approche permettant d'éviter de lire le projet d'abord dans les termes de la planification. Il s'agissait de laisser émerger dans un premier temps les dynamiques propres à sa construction, afin d'identifier les caractéristiques du projet dans une temporalité en devenir et ainsi de repérer des éléments nécessaires à la construction d'une discipline de l'action hors de la planification.

Il apparaît finalement que les principes et dynamiques de l'action sur lesquels repose le Pôle d'Orly, interrogent directement les trois piliers de la planification :

- L'affirmation d'une intention volontariste qui justifie l'action ;
- La dimension téléologique de l'action ;
- L'élaboration d'un plan à mettre en œuvre pour y parvenir.

	Planification	Pôle d'Orly
Nature de l'intention	Intention et volonté affirmées à travers le découpage décision / exécution ⇒ Élaboration d'un plan <i>a priori</i> et surplombant assurant la mise en œuvre de l'intention	Intention intensive qui s'affirme à travers une logique de l'insistance ⇒ Construction collective et progressive de l'intention
Rapport à la finalité de l'action	Construction du sens et de la finalité de l'action <i>a priori</i>	Indétermination de l'action et construction rétrospective du sens
Processus d'ordonnement de la réalité et de l'action	Mise en ordre temporelle fondée sur la maîtrise des conséquences directes et indirectes de l'action sur le territoire	Mise en intrigue fondée sur la (re)lecture et l'appropriation en continu, par l'ensemble des acteurs, des événements qui composent le territoire sujet du récit
Rapport à la temporalité de l'action	Temps passif	Temps actif
Forme territoriale	Forme territoriale institutionnelle ou institutionnalisante	Forme territoriale floue et fluctuante : zone frontière caractérisée par l'ambiguïté, l'équivocité et l'éphémère

Tableau 2 : L'action sur le Pôle d'Orly mise en regard avec les principes de la planification

Des notions telles que la planification émergente (Flückiger, 1996) semblent *a priori* séduisantes pour décrire l'intentionnalité et les processus de construction du projet Pôle d'Orly. Elles n'échappent toutefois pas aux limites d'une pensée qui reste inscrite dans le cadre du référentiel planificateur. Dans ce cadre en effet, à chaque élément introduit par la logique l'émergence correspond un danger. Dérive, iniquité, inaction, naïveté, optimisme à outrance... listés par les promoteurs de ces concepts, les risques et limites associés à la souplesse, à la pluralité, à l'ouverture en général, sont nombreux (Papadopoulos, 1995)¹²³. Il est presque surprenant de lire en conclusion : « *en dépit de l'imprévisibilité désarmante du droit réflexif, malgré les dangers certes inquiétants des risques potentiels, la planification émergente est assurément pour le MT (management territorial) l'instrument régulateur requis* » (Flückiger, 1996, p.274).

À défaut de pouvoir s'appuyer sur un modèle d'action mettant l'incertitude et l'ouverture réellement au centre de sa conception de l'action, les tenants de la planification émergente ne

¹²³ S'appuyant notamment sur¹²³, Flückiger liste ainsi les critiques adressées par ses détracteurs : une oscillation persistante entre dirigisme et dérive (se traduisant par un risque de chantage et de surreprésentation des groupes les mieux organisés) ; un risque accru d'iniquité dans la mesure où les concessions négociées sont parfois le signe de faiblesse plutôt que d'ouverture ; un risque d'inaction qui retarde la mise en œuvre par la multiplication des discussions préalables. La planification émergente serait par ailleurs animée par un optimisme à outrance, voire une naïveté qui « *suppose qu'à force d'apprentissage les acteurs sont capables d'acquérir une éthique de responsabilité et d'autonormativité (...)* (pour reprendre notre métaphore musicale : *n'est pas Charlie Parker qui veut...*) ». Finalement, l'absence de critères précis pour orienter la préférence vers l'une ou l'autre stratégie rendrait les choix que doit opérer un plan émergent plus difficiles et incertains.

peuvent que concéder la nécessité d'un « instrument régulateur », comme on cède au principe de réalité. La planification s'ajuste, à la marge, pour intégrer les exigences de souplesse et de contingence. L'ouverture est tolérée car nécessaire, l'émergence est intégrée au référentiel planificateur et ainsi sauvée, mais la synthèse complète semble bien impossible. N'assumant pas pleinement ses faiblesses, elle ne peut en faire ses forces.

Pour décrire et comprendre l'action qui se joue sur le Pôle d'Orly, il ne s'agit pas seulement d'ajouter de la flexibilité à la planification, mais de véritablement :

- **Accepter l'indétermination des fins**, soit accepter que le sens n'émerge qu'*a posteriori* et qu'on ne peut souvent atteindre son but qu'en visant ailleurs ;
- **Accepter l'ambiguïté et l'équivoque**, conditions du partage de l'initiative et de la créativité ;
- **Accepter l'incertitude et l'informel** comme des marges de manœuvre essentielles pour l'action, une ouverture en termes de choix offert à chaque instant, par chaque nouvelle situation, la possibilité de redéfinir à chaque instant ce que la situation contient, de relire l'action passée pour y trouver de quoi ouvrir les possibles et non de les fermer.
- **Accepter le transitoire et l'éphémère**, c'est-à-dire de ne pas fermer le processus engagé et de considérer les formes de stabilisation comme des étapes temporaires (et non comme des fins en soi).

Ainsi posés, l'action développée avec le projet Pôle d'Orly semble finalement relever de l'action improvisée. En effet, l'improvisation, pendant de la planification, fait en effet directement écho aux principes identifiés ci-dessus.

L'improvisation pourrait être considérée comme une simple reformulation ou un déplacement de la question de l'émergence, mais il nous semble qu'elle opère le retournement nécessaire à la construction d'un nouveau rapport de l'aménagement à l'incertitude, véritablement positif. Elle joue, par nature, avec l'incertitude, elle l'intègre non seulement comme une composante « avec » laquelle l'action doit « faire », mais surtout comme une condition de possibilité de la créativité. En forme de possibilisme renversé, elle place au centre de l'attention ce que les autres tolèrent seulement. Elle constitue dès lors une voie intéressante pour aller vers la reconnaissance des OTNI et leur intégration dans la panoplie des instruments de l'action en aménagement. Elle devra nous servir de cadre pour penser une forme territoriale qui reste ouverte et une discipline de l'action qui accepte, utilise, affirme l'intérêt de l'incertitude.

CHAPITRE 4

L'IMPROVISATION EN ACTION

C'est la vie elle-même qui condamne à cet état d'improvisation. Devant ces constellations instables et toujours modifiées et qui, comme l'actualité elle-même, se font et se défont sans cesse, l'homme serait désarmé s'il n'avait pas le pouvoir de répondre à l'improvisiste.

(Jankelevitch, *Quelque part dans l'inachevé*, p.37)

Considérée à l'aune des multiples définitions dont elle fait l'objet, l'improvisation apparaît d'emblée comme une notion multi-facettes. Les définitions de l'improvisation sont aussi nombreuses que les disciplines qui l'abordent (analyse théâtrale, musicologie, sociologie, philosophie...) et très peu stabilisées au sein de chacune d'elles. Confronter les différentes approches existantes doit alors nous permettre de cerner ses multiples dimensions et d'en dégager les grands traits et problématiques communes. Pour autant, l'objectif ne sera pas de construire une définition synthétique de l'improvisation, mais d'appréhender les diverses composantes retenues par les analystes afin de faire apparaître leurs enjeux pour l'analyse de l'action.

Il semble de fait impossible, autant que vain, de cerner l'improvisation à travers un ensemble de critères, qui permettraient de vérifier si une performance, ou une réalité quelconque, en relève ou non. Réalité pratique, toujours imparfaite, toujours ambiguë, si l'on suit Dahlaus :

« L'idée d'improvisation absolue ne pourra jamais être qu'un principe régulateur : une utopie esthétique dont on se rapproche un peu lorsque la chance nous sourit, mais que l'on n'atteindra jamais ». (Dahlhaus, 2010, p.189)

Dans un texte paru en 1979¹²⁴, Dahlaus consacre sa réflexion à l'improvisation, en refusant de la définir en tant que concept (par opposition à la composition), mais s'y intéresse en tant qu'elle révèle et constitue une forme d'expression de la « *crise qui entoure la composition musicale savante des années 1960* » (Dahlhaus, 2010, p. 182)¹²⁵. Pour Dahlaus l'absence de définition de l'improvisation constitue finalement une de ses caractéristiques principales et toute « *exploration terminologique du concept d'improvisation ne peut consister qu'en une tentative, fût-*

¹²⁴ Nous nous référons au texte de l'article traduit en français dans le numéro de la revue *Tracé* de 2010/1 n°18, p.181-196.

¹²⁵ Introduction à l'article de Dahlaus par T. Bachir-Loopuyt et C. Canonne, 2010, p.186.

elle vaine, de clarifier l'usage de ce mot » (*Ibid.*, p.183). Il déplace ainsi la question de sa définition à celle de son contexte d'apparition, affirmant que :

« Ce qui importe n'est pas le classement de l'aléatoire dans un système de formes ouvertes et fixées, mais plutôt la compréhension des conditions historiques dans lesquelles il apparaît comme significatif que la forme reste ouverte. » (*Ibid.*, p.190)

Dans une logique proche de celle de Dahlaus, nos efforts pour cerner les différentes dimensions de l'improvisation seront ainsi guidés par l'examen des conditions dans lesquelles il apparaît significatif, mais également utile et parfois voulu, que la forme reste ouverte. Nous nous interrogerons par ailleurs sur les usages de la notion et ce qu'ils révèlent de ses usagers : dans quels contextes fait-on référence ou appel à l'improvisation ? Que cherche-t-on à promouvoir ou à dénoncer ?

Forme ouverte, l'improvisation ne réalise pas une définition, elle se joue bien plutôt dans la transgression d'un cadre, dans le jeu avec un autre. C'est donc en premier lieu sous l'angle des liens qu'elle entretient avec les cadres de l'action, qu'ils soient cognitifs et conceptuels ou formels et matériels (notamment institutionnels), que nous aborderons l'improvisation. Nous la considérerons comme un objet sociologique, interrogeant les rapports entre l'individu et le collectif, le degré de liberté et l'expression de la créativité de l'individu à l'intérieur d'un cadre, mais également les conditions de la coordination dans l'action. En tension avec un cadre, l'improvisation apparaît toujours accompagnée de son cortège de paradoxes. Dans le domaine artistique par exemple, elle apparaît à la fois comme un moyen d'expression et de communication, paradoxale en tant qu'elle sert une individualité et une subjectivité en dehors et au-delà de toute norme, tout en présupposant, dans le même temps, la possibilité de les comprendre (en tant que spectateur) et d'interagir (en tant que partenaire, au sein d'un groupe de musique ou de projet). Dans le domaine de l'entreprise, elle témoigne de la capacité des acteurs de coordonner leur action et d'inventer des solutions nouvelles en situation de crise et/ou d'urgence, sans plan préalable, tout en intégrant (même si *a posteriori*) la nouvelle donne créée aux cadres organisationnels imposés.

Introduite dans le champ des sciences sociales par des sociologues de la musique comme Becker (1985), l'improvisation a ensuite glissé vers la sociologie interactionniste, notamment sous l'impulsion de Weick (1990, 1993a et b, 1998, 2012), pour enfin pénétrer dans la sociologie des organisations et du management de projet. Nous nous appuyons dans un premier temps sur ces travaux d'approche sociologiques (associés à la musicologie, au management des entreprises, à l'analyse des organisations) pour présenter les principales dimensions de l'improvisation identifiées au fil de nos recherches et les paradoxes qui leur sont liés :

- **Une dimension individuelle**, qui conduit à aborder l'improvisation d'abord comme un moyen d'expression (d'une subjectivité ou d'une individualité) en même temps qu'un moyen de communication ;

- **Une dimension interactionnelle**, qui en fait un moyen d'innovation en même temps qu'une forme reproductible et transmissible ;
- **Une dimension organisationnelle**, qui considère les processus et les résultats de l'improvisation dans un jeu de tensions avec les cadres institutionnels¹²⁶.

À travers l'examen de ces différentes dimensions il s'agira de mettre en évidence la complexité de l'improvisation, du point de vue de l'action (processus de création) aussi bien que des formes qui en découlent (résultat). Cette analyse devra nous permettre de montrer comment les sciences sociales se sont jusqu'ici saisies de la métaphore de l'improvisation pour éclairer l'action. Mais ces disciplines, si elles sous-entendent parfois la possibilité de s'appuyer sur la métaphore de l'improvisation pour penser une discipline de l'action à part entière, ne vont pas jusqu'à en théoriser les composantes. C'est pourquoi nous nous efforcerons, dans un second temps, d'analyser comment l'improvisation peut servir de support à une pensée de l'action dont les principes impliquent un renouvellement en profondeur des modèles existants, notamment du modèle planificateur en aménagement. Nous nous appuierons pour ce faire sur la philosophie de Jankelevitch, qui nous paraît offrir des pistes pour construire une définition de l'improvisation qui en fasse une discipline de « l'action ouverte ».

1. Points de vue sur l'improvisation : de l'expression individuelle à l'action collective

Qu'est-ce que l'improvisation ? Pour répondre, les analystes reformulent souvent l'interrogation, qui devient : que fait l'improvisateur lorsqu'il improvise ? On cherche alors à décrire les moyens mis en œuvre (comment le fait-il) ? On cherche également à comprendre ce qui motive l'improvisateur (pourquoi improvise-t-il) ? Et ce qu'il y trouve (pour quoi le fait-il) ? Ainsi abordée, l'improvisation semble être profondément individuelle et avoir besoin d'être personnalisée pour se laisser appréhender. L'improvisateur agissant toutefois souvent en groupe, ces questions sont reprises et complétées : comment les membres d'un groupe improvisent-ils ensemble ? Pourquoi ? À quelles conditions ? Que produisent-ils ?

Seules deux revues de sciences humaines, *Organization Sciences* (1998), *Tracés* (2010) ont, à notre connaissance consacré un numéro à l'improvisation. Celles-ci permettent de saisir comment la notion est appréhendée par les chercheurs, dans les perspectives anglo-saxonne d'un côté et française de l'autre. Elles présentent l'intérêt de chercher à dégager une synthèse des différentes approches et de tenter une théorisation de la notion. La Revue française de gestion publie régulièrement, de son côté, des articles sur les sujets de l'improvisation organisationnelle, en lien avec des dossiers sur l'innovation et le management de projet.

¹²⁶ Mettant en avant la dimension processuelle des jeux d'acteurs, l'improvisation ouvre, en second lieu, une voie alternative tant aux conceptions en termes de jeux de pouvoir et de stratégie (issues de Friedberg et Crozier) qu'aux conceptions communicationnelles et rationnelles (du courant habermassien).

1.1 L'improvisation et ses codes

Abordée le plus souvent par opposition à ce qu'elle n'est pas ou en rapport à ce qu'elle transgresse, les auteurs soulignent l'absence de définition stabilisée de l'improvisation. Les auteurs de l'éditorial du numéro de la revue d'anthropologie *Tracé*, consacré à l'improvisation dans l'action, font le constat suivant :

« D'une certaine manière, dire "improvisation", c'est (...) d'emblée supposer une forme de pratique qui échappe à quelque chose : aux plans (on met alors en avant la dimension de l'imprévu) ; à l'écriture (on s'intéresse alors, en particulier en musicologie, à des pratiques dites "orales") ; au concept d'œuvre (les spécialistes d'ontologie de l'art invitent ainsi à mettre l'accent sur la performance plutôt que sur le produit fini) ; à l'explication rationnelle (avec les thèmes du hasard ou de l'inspiration). Ces définitions par la négative, avant même de chercher à interpréter ou décrire le phénomène, tendent ainsi à présupposer un "mystère" de l'improvisation logé dans l'intériorité du sujet improvisant – ou bien, ce qui n'est peut-être pas si différent, logé quelque part à la jonction entre cette intériorité et un environnement "extérieur". »
(Bachir-Loopuyt *et al.*, 2010)

Tout ce à quoi elle échappe fait de l'improvisation une réalité qui fascine et qui intrigue. Les analyses visent alors souvent à mettre au jour une série d'opérations cognitives et/ou de techniques qui la sous-tendent et auxquelles on pourrait la réduire. Elle est tantôt vue dans sa dimension individuelle (comme un moyen d'expression, lié à la créativité d'un individu) et tantôt dans une dynamique interactionnelle (considérée comme un moyen de communication : de compréhension, d'échange, de négociation...). Ces deux dimensions font apparaître une ligne de tension entre l'improvisation comme moyen d'expression d'un génie créateur et l'improvisation moyen de communication, assise sur un corpus de connaissances et des codes partagés. Pour dégager les caractéristiques et mécanismes de l'improvisation, il est nécessaire de s'écarter à la fois du mythe de l'inspiration et de la tentation de mettre en évidence ses mécanismes cachés - mais rationnels et prévisibles.

1.1.1 Expression de la subjectivité et de la spontanéité absolues

▪ **La mystique de l'improvisation**

La dimension spontanéiste de l'improvisation est une constante dans les définitions qui en sont données. L'improvisateur serait ainsi un compositeur de l'instant, auteur se présentant en même temps que son œuvre. Cette dimension spontanéiste est difficilement reconnue à l'intérieur de notre système rationnel occidental. Souvent associée à la figure théologique ou romantique de l'ineffable inspiration, l'improvisation relève de la soumission à l'instant et à l'instinct, par opposition à l'écriture, la tradition, la rationalisation, etc. Raymond (Bachir-Loopuyt, Canonne, Saint-Germier, & Turquier, 2010) parle même d'une « *mystique de l'improvisation* » (*Ibid.*, p.10), associée aux grandes figures de l'improvisation, ces héros du *faire* et de la *praxis*. Abraham en serait l'initiateur, qui quitte la permanence du connu pour une Terre Promise mais *incognita*, mais également Ulysse, Dédale (patron des bricoleurs) ou encore Cyrano (image du brio et de la virtuosité).

Dans le cas de l'improvisation, les entreprises visant à percer les mystères de l'improvisation conduisent de fait le plus souvent à relativiser le génie de l'improvisateur. Toute analyse de l'improvisation semble devoir en faire une énigme à élucider, mystère dont l'origine est située « à l'intérieur » du musicien avant d'être extériorisé.

Pour Roueff (2010), derrière ces questions de spontanéité absolue et d'intériorité impénétrable, c'est la « fonction auteur »¹²⁷ associée à l'improvisateur qui est interrogée. Quel est le degré d'authenticité, de subjectivité et d'unicité des œuvres qu'il produit ? L'improvisateur est-il un auteur ? Roueff montre que la réponse à cette question est en réalité relative : les attentes du public et des critiques, du côté du récepteur, ont beaucoup évolué dans le temps. Il montre ainsi le caractère socio-historique des définitions¹²⁸ de l'improvisateur, en mettant en évidence trois grandes périodes. (1) Dans les premiers du temps du jazz, l'improvisateur est vu comme un soliste, virtuose, qui s'exprime au sein d'une œuvre composée ; mais il est perçu comme un artisan plutôt que comme un artiste, qui agit principalement à l'aide de formules et de traits techniques toujours construits sur un même principe et occasionnellement capable d'envolées lyriques indéchiffrables, sur le moment. (2) Dans un second temps, avec la définition du jazz comme genre artistique : l'improvisateur est celui qui maîtrise un genre avec sa grammaire (le cadre harmonique des grilles d'accords, la pulsation régulière, le partage entre solistes et accompagnateurs...). La compétence des artistes réside dans la maîtrise de ce langage et de la coordination avec les autres joueurs. (3) Avec le free jazz, on observe une remise en cause totale du code et du partage accompagnateur/soliste. La compétence de l'improvisateur se mesure à sa capacité de coordination sur le vif de multiples singularités stylistiques.

Même en jazz, les représentations de l'improvisateur tendent donc, à des degrés divers et par des biais différents selon les époques, à relativiser le caractère exceptionnel, inspiré, mais aussi l'unicité, l'authenticité et la subjectivité absolue qui devraient le caractériser. Le savoir-faire est mis en avant. La diversité des formes musicales que l'improvisation traverse n'est pas pour contredire cette vision (Levaillant, 1980) : l'improvisation n'a cours qu'au sein de formes établies et balisées. La diversité des formes même qu'elle peut prendre au sein d'un même courant tel que le jazz confirme d'une certaine façon son caractère social et relativise finalement la subjectivité absolue du soliste, celui-ci s'appuyant toujours sur des répertoires et des méthodes propres à chaque époque (Soubeyran, à paraître).

Les différentes figures historiques de l'improvisateur en jazz invitent finalement à relativiser la dimension d'inspiration et de spontanéité absolue, plutôt qu'elles ne dénoncent une supercherie. Elles offrent une voie de sortie au débat entre idéalisation de l'artiste d'un côté, et dénonciation-démystification de l'autre, ainsi qu'à l'opposition binaire création/exécution et attirent l'attention sur la complexité de l'improvisation qui n'est jamais sans repères pas plus qu'elle ne surgit *ex nihilo*. Nous inscrivant dans cette logique, notre objectif ne sera pas de percer les mécanismes de l'alchimie volontiers associée à l'image du génie inspiré, de la

¹²⁷ Expression qu'il reprend des écrits de Michel Foucault (1969, « Qu'est-ce qu'un auteur ? », *Bulletin de la Société française de philosophie*, vol. 63, no 3, p. 73-104).

¹²⁸ L'étude de Roueff se « propose ainsi de parcourir l'histoire du jazz en France sous cet angle, en restituant les attendus des différents formats d'improvisation qui ont été fabriqués et instrumentalisés pour servir simultanément des formes singulières d'expérience esthétique et des enjeux de lutte spécifiques à chaque configuration historique. » (Roueff, 2010, p.124).

virtuosité... ni de réduire par l'objectivation l'improvisation à un code qu'il serait possible de décrypter. Nous considérerons donc l'improvisation à la fois comme un mode d'expression et comme un moyen de communication. En tant que tel, elle fonctionne comme un code, elle répond à des règles, est composée d'un ensemble de processus que l'on peut observer, analyser et apprendre, et avec lesquels on peut jouer, que l'on peut transgresser... Il s'agira de voir en quoi ces analyses peuvent éclairer la définition de l'improvisation et les dynamiques complexes qui l'animent.

Mais avant cela, il nous faut revenir sur les habiletés propres à l'improvisateur et s'interroger sur notre difficulté à les reconnaître. Il nous semble en effet que la difficulté à penser l'improvisation, en dehors d'une mystification ou d'une démythification, révèle certains impensés de notre rationalité occidentale, qui laisse de côté les habiletés situées et pratiques.

▪ ***La difficile reconnaissance d'une rationalité et d'une habileté « ancrée »***

Hors du registre du génie inspiré, il est intéressant de noter qu'à travers la dimension spontanéiste, l'improvisation fait écho à un référentiel dont les valeurs, dans un tout autre registre nous sont bien connues. Comme le souligne Bonnerave (2010), elle peut en effet aisément être rapprochée des idéaux républicains de liberté et d'égalité. « *Liberté, égalité : en somme, ces représentations bâtissent une sorte d'utopie familière sous nos latitudes* » (Bonnerave, 2010, p. 90). Si l'on se méfie souvent des génies mystiques incontrôlables, l'improvisation peut ainsi trouver un autre référentiel sur lequel s'appuyer pour trouver un accueil moins suspicieux au sein de l'esprit occidental. Il ne faudrait pas tomber pour autant dans le piège de l'association de l'improvisation à l'idéologie libérale et ainsi risquer de la réduire à une idéologie quelle qu'elle soit (Soubeyran, 2010). L'improvisation trouve en effet un écho séduisant dans le « référentiel artiste », caractéristique du Nouvel Esprit du Capitalisme (Boltanski & Chiapello, 1999).

Un autre danger serait de la réduire aux revendications émancipatrices et égalitaires, en lien notamment avec le développement du jazz associé aux mouvements émancipateurs des noirs américains. Certains auteurs, analysant la dimension historique du jazz, ont ainsi pu être amenés à affirmer qu'il est « *un phénomène sociologique* » et non un « *phénomène musical* » (Petit, 1999, cité in Soubeyran, à paraître, p.193). En mettant au second plan, voire en refusant d'étudier, l'improvisation en jazz comme un phénomène musical, ils laissent dans l'ombre la problématique de la créativité et de ses liens avec l'action, qui est peut-être l'une des principales questions qu'elle pose. Celle-ci met en avant de fait le caractère situé, « attaché »¹²⁹ pour ainsi dire, de la créativité, qui devient à la fois une de ses principales spécificités et sa principale force. La liberté associée à la créativité étant paradoxalement liée à la capacité à tenir compte du cadre de la situation, à interagir avec le contexte, en s'appuyant sur les « affordances » qu'il propose (cf. infra, section 2.2.5).

Revenons aux figures citées par Raymond. Il nous semble en effet que les trois dernières - Ulysse, Dédale et Cyrano -, invitent à rapprocher l'improvisation des traditions de la *métis* et de

¹²⁹En lien avec la notion d'attachement développée par Latour (1991, 1999).

la *phronésis* grecque, qui peuvent nous permettre de mieux comprendre le type de rationalité auquel fait référence l'improvisation et d'éclairer les remarques précédentes. M. De Certeau, s'appuyant sur une analyse du livre de Vernant et Detienne, *Les ruses de l'intelligence*, décrit la métis comme « une forme d'intelligence toujours immergée dans une pratique », où se combinent « le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la feinte, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité, des habiletés diverses, une expérience longuement acquise » (De Certeau, 1990, p. 124)¹³⁰. On trouve dans l'énumération qui précède un éventail intéressant d'un ensemble de qualités qui pourraient être aussi bien associées à l'improvisateur, allant de la plus irrationnelle (le flair) jusqu'à la plus pragmatique (le sens de l'opportunité) voire la plus calculatrice (la feinte). Il semble finalement qu'une combinaison de ces qualités soit nécessaire pour forger l'art de saisir les occasions qui apparaît au cœur de cette forme d'intelligence¹³¹. Le lien avec l'exploitation d'une mémoire rappelée par le présent est par ailleurs central. Si le génie de l'improvisateur comme du tacticien s'exprime dans son sens de l'opportunité, sa capacité à rappeler sa mémoire et son expérience, au moment opportun, est également essentielle. L'improvisation, comme la métis, se situe alors au croisement entre un temps long (invisible) et un présent (cœur visible de l'action).

L'action des improvisateurs apparaît rapidement complexe et ambiguë, au croisement entre « l'art de faire » et le génie de l'instant présent, irréductible à aucun des deux. La notion de *phronésis* offre également un point de vue intéressant sur ce difficile croisement. Définie comme une « sagesse pratique qui n'a plus seulement pour objet les universels » mais « doit aussi avoir la connaissance des faits particuliers, car elle est de l'ordre de l'action, et l'action a rapport aux choses singulières. » (Aristote, 1967, I, 13 et VI, 5, 8, cité in Thévenot, 2006, p. 68), elle constitue un effort certain pour situer l'intelligence de l'action à l'intersection entre le savoir d'ordre général et l'habileté liée à sa mise en œuvre pratique. La difficulté posée par ce type de notion à la rationalité occidentale contemporaine souligne finalement les limites que nous rencontrons :

- D'une part, à prendre en compte des savoirs à la fois généraux et particuliers, à la reconnaissance des seconds et à leur articulation avec les premiers¹³² ;
- D'autre part à intégrer la pensée pragmatiste dans nos modèles d'action, sans la réduire à un simple bon sens, voire à un utilitarisme.

Cette difficulté à se situer dans un registre qui permette d'articuler différents types de savoirs, ainsi que le temps de l'expérience et celui du présent, contingence d'une situation et planification globale... se conclut le plus souvent sur une relativisation des savoirs et habiletés associés à la contingence.

¹³⁰ Forme d'intelligence qu'il juge très proche de celui des « tactiques quotidiennes par ses « tours de mains, ses adresses et ses stratagèmes » et par l'éventail des conduites qu'elle embrasse, depuis le savoir-faire jusqu'à la ruse. » (De Certeau, 1990, p. 124).

¹³¹ « Le tour ou retournement qui conduit l'opération de son départ (moins de force) à son terme (plus d'effets), implique d'abord la médiation d'un savoir, mais un savoir qui a pour forme la durée de son acquisition et la collection interminable de ses connaissances particulières. (...) c'est une mémoire, dont les connaissances sont indétachables des temps de leur acquisition et en égrènent les singularités. (...) L'éclair de cette mémoire brille dans l'occasion. (...) l'occasion (...) concentre le plus de savoir dans le moins de temps » (*Ibid.*, p.125-126).

¹³² Dans son ouvrage, *L'Action au pluriel*, Thévenot tente de renouveler l'articulation des différents régimes de pensée (familier, en plan, de la justification), afin de réhabiliter notamment l'agir en situation (relevant du registre du proche).

Dans les pages qui suivent, nous analyserons l'improvisation sous l'angle du « code partagé » d'une part, mais également de l'art forgé par la pratique et tirant sa force de son ancrage dans un contexte en nous inscrivant dans cette logique.

1.1.2 L'improvisation comme code partagé

Affirmer que l'improvisation est un moyen de communication, c'est affirmer qu'elle fonctionne comme un langage. Pour se comprendre, il faut partager un code et le langage musical en est un parmi d'autres : les musicologues parlent volontiers de la maîtrise d'un « *langage musical* » (Siron, 2012), d'un « *code structural collectif* ». La comparaison avec la langue parlée nous semble particulièrement intéressante, car elle permet de jouer sur plusieurs niveaux : lexical, syntaxique, textuel, culturel¹³³. Les théories contemporaines du langage envisagent en effet la langue selon une double perspective, communicationnelle et actionnelle, c'est-à-dire comme un moyen d'action et non seulement de communication. On pourra ainsi s'en inspirer pour identifier les enjeux associés à l'improvisation, en termes d'apprentissage théorique et technique d'une part, pratique de l'autre et enfin culturel. L'analyse de l'improvisation en tant que langage, doit ainsi permettre, sans tomber dans une logique de dénonciation, de dégager certains de ses mécanismes et soubassements : processus cognitifs, processus interactionnels, savoirs et savoir-faire impliqués et nécessaires.

▪ ***Vocabulaire et grammaire de l'improvisation***

Le langage, loin d'assurer la transparence de la pensée et l'égalité entre les individus au sein d'un groupe, peut être vu comme un moyen, toujours imparfait, pour résoudre les tensions et malentendus (qu'il contribue parfois à alimenter). Il est constitué d'un ensemble de signaux, dont la maîtrise a pour enjeu la coordination entre individus. La capacité à interpréter comme à donner des signaux verbaux et non verbaux est au cœur de l'échange. À tous les niveaux, verbaux comme non verbaux, tout est affaire d'interprétation.

Si l'on prend l'exemple de l'improvisation en jazz, on peut noter l'existence de tout un vocabulaire (correspondant au niveau lexical) qui lui est propre, composé de ses gammes et accords bien spécifiques. L'apprentissage de la langue passe par la sensibilisation de l'oreille à certaines sonorités. La connaissance et la maîtrise de ces sonorités, des intonations, etc. permet ensuite d'imiter l'effet produit par une langue à l'oreille, en les introduisant dans une autre (en accolant par exemple à un lexique donné des suffixes évoquant les sonorités d'une autre langue, tels que des -i et des -o en fin de mot pour mimer l'italien). Barrett et Peplowski (1998), analysant dans un de leur article la chanson, « All of me », montrent comment la mélodie peut être adaptée pour rendre un effet d'improvisation. Dans un registre plus sérieux, Barret et Peplowski identifient les procédés qui fonctionnent comme des signaux que se donnent les

¹³³ Saussure (1916) définit la langue comme un « produit social de la faculté du langage et l'ensemble des conventions nécessaires adoptées par le corps social pour permettre l'exercice de cette faculté chez les individus ». Cette définition inspirera les courants didactiques jusqu'à aujourd'hui, par exemple l'approche communicationnelle développée entre autres par Hymes (1984), qui considère l'acte de parole comme une réalité complexe, qui excède une compétence grammaticale et tisse un réseau de dépendances à analyser et prendre en compte globalement. La compétence communicative s'appuie ainsi sur des compétences linguistiques, mais également discursives, socio-culturelles ou encore stratégiques.

musiciens pour indiquer dans quelle tonalité ils se situent (c'est-à-dire quels seront les mots de la langue parlée).

L'improvisation en jazz comporte par ailleurs une grammaire (assimilable aux règles morphosyntaxiques de construction de la phrase, composée de différents segments) qui lui est également propre¹³⁴. La structure interne des « phrases » du morceau fournit non seulement des indications aux musiciens sur la langue qu'ils utilisent, mais donne également, ce faisant, des indications sous-jacentes sur les ponts possibles et sur la façon dont ils cherchent à construire leur discours. Les altérations fonctionnent ainsi à la façon de connecteurs logiques et les effets rythmiques – utilisation des temps et contre-temps – comme des éléments de liaison pour signifier les transitions, oppositions, explications, rebondissements...

Dans une conception communicationnelle du langage, la dimension verbale n'est pas exclusive. Le langage comprend toute une part non verbale essentielle dans l'interaction : la maîtrise des règles de l'échange, tels que les signaux non verbaux et tours de paroles, est alors aussi importante que celle des règles lexicales et morphosyntaxique. Il y a à cet égard en jazz, un véritable apprentissage de l'écoute et de la collaboration, qui passe par exemple par l'éducation du regard, visant la maîtrise des signaux visuels (« *eye contact* »). Les signaux non verbaux sont nombreux, plus ou moins propres à chacun, il s'agit donc également de développer l'attention qui leur est portée, afin de parvenir à un état où *"you develop a sense for when it's time for the next person to play, you watch for subtle signals that somebody is ready to play"* (Peplowski, 1998, p.560-561).

L'approche communicationnelle a ainsi pour intérêt de considérer la langue comme une pratique réflexive et ambiguë. Réflexive, d'une part, car elle implique une distanciation dans l'action (il est nécessaire d'observer son propre langage pour s'ajuster en permanence aux réactions de l'interlocuteur). Ambiguë, d'autre part, la capacité à communiquer étant une capacité à gérer l'équivoque liée à la richesse linguistique. Les interlocuteurs doivent rester conscients que le langage n'est ni transparent, ni une représentation directe de la réalité. La distinction déjà ancienne entre le niveau lexical et le niveau sémantique (un mot peut avoir plusieurs sens) nous le rappelle constamment. Cette approche fait du flou et du désaccord des conditions plutôt qu'une limite de l'échange. On comprend que l'improvisation puisse alors servir à illustrer de façon pertinente les problématiques de la communication, bien qu'elle ne s'y réduise pas.

▪ ***Le langage comme compétence culturelle : répertoire... et reformulation***

Arrêtons-nous à présent un moment sur la dimension culturelle de l'improvisation, en poursuivant notre comparaison avec le langage. Les connaissances qui lui sont liées s'acquièrent par l'expérience, dans la pratique et dans l'échange, et composent une culture commune. Partant de conceptions classiques, centrées sur les propriétés lexicales et syntaxiques des langues, les définitions de la langue se sont progressivement ouvertes aux dimensions actionnelle et culturelle. Les théories développent un point de vue fonctionnel sur la langue, dont

¹³⁴ Il est encore une fois possible de jouer à mimer le rythme et les intonations d'une autre langue, ses principales caractéristiques morphosyntaxiques : position du verbe, ordre des compléments, présence d'articles.

l'apprentissage se fait en action, considérant que celle-ci ne doit pas être considérée seulement comme un objectif à atteindre (l'objectif étant une bonne maîtrise de celle-ci), mais comme un moyen d'échanger, de communiquer, d'agir. Les compétences langagières vont ainsi au-delà de la maîtrise de la langue. Comme en musique, elles intègrent et font appel à « *des répertoires transmis* » (Lortat-Jacob, 1987 ; Becker et Faulkner, 2009), sortes de « *partition implicite* » léguée par la tradition (Lortat-Jacob, 1998, cité p.121-122); des routines incorporées (Sudnow, 1978), mixte de réflexes acquis et d'intuition entraînée (Sudnow, 1995, cités in Roueff, 2010, p.121-122).

De nombreux commentateurs, au premier rang desquels Berliner (1994) dans son ouvrage magistral sur l'histoire du jazz, mettent ainsi en évidence, l'importance des connaissances tacites sur lesquelles s'appuient les improvisateurs de jazz. Le jazz possède un corpus de référence (comparable aux textes littéraires), constitué de morceaux- les classiques du genre - et de son folklore. Ce corpus est non seulement écouté mais pratiqué par les débutants comme par les professionnels, il sert de support à l'apprentissage et ensuite à l'inspiration. Il constitue une « *expérience commune* », dont Barrett et Peplowski souligne qu'elle joue un rôle central dans les mécanismes de l'improvisation : l'entente et la coproduction sont en partie rendues possibles par l'existence de ce référentiel partagé.

Le risque existe encore, bien entendu, de réduire l'improvisateur à un « *centre de calcul combinatoire* » (Siron, 1992). La question qui doit nous préoccuper est bien plutôt d'identifier et de comprendre les processus de réinvestissement, dans le cours de l'action, de cet ensemble de connaissances parfois totalement intériorisées ou incorporées. Howard Becker, dans l'entretien pour la revue Tracés « *insiste sur la dimension processuelle des répertoires d'action : le répertoire d'un jazzman ne consiste pas en un simple stock de morceaux de musique et de formules prêts à l'emploi, mais il est continuellement refait au fil des interactions et des négociations entre les divers acteurs d'un monde de l'art (musiciens, commanditaires, auditeurs). Du même coup, c'est la perspective d'une distinction entre deux phases d'action, l'amont et l'aval, qui se trouve ébranlée* » (Bachir-Loopuyt et al., 2010).

Les connaissances et les habiletés acquises par l'expérience, ne sont pas assimilables à une phase de préparation, ni la performance à une exécution ou une répétition de choses connues. L'improvisation est bien caractérisée par une utilisation du répertoire qui le détourne et qui brouille les pistes, en l'inscrivant dans des cadres nouveaux. Par conséquent, la créativité est bien au cœur de sa définition et se traduit par un sens émergent dans le cours de l'action ainsi que par le caractère fondamentalement imprévisible du résultat.

Il ressort de cette analyse de l'improvisation comparée à un langage que celle-ci peut être considérée comme un code partagé, intériorisé et constamment reformulé, et une pratique réflexive, ambiguë et transgressive. La tension entre d'un côté, créativité et expressivité et de l'autre, cadre et communication apparaît structurante dans sa définition. L'improvisation est bien dans cette tension dialectique entre cadre et création, toujours en mouvement et jamais achevée.

1.2 L'improvisation en action : du groupe à l'organisation

La dimension actionnelle sur laquelle insistent les conceptions contemporaines de la langue fait une place importante aux dynamiques de l'échange dans l'interaction et à la valeur d'acte de la parole (Austin, 1970). Elle est étroitement liée à la question de l'apprentissage et de la reproductibilité de solutions-réponses élaborées dans un cas particulier. L'apprentissage et la reproductibilité, reposant sur l'existence de règles et supposant la possibilité de répéter (au sens de refaire à l'identique, plusieurs fois, la même action, la même formulation), semblent *a priori* en contradiction avec le principe même de l'improvisation (le fonctionnement sur le mode nomothétique du « si...alors... » étant au contraire central dans le référentiel planificateur, (Soubeyran, 2000).

Parler d'apprentissage de l'improvisation, de même que mettre à jour un lexique, une syntaxe, des signaux et un corpus de référence, peut paraître réduire la performance géniale de l'improvisateur. La démonstration peut sembler relativiser grandement la valeur de l'improvisation (voire aboutir en sa dénonciation comme illusion), censée venir, en premier lieu, de sa qualité de performance spontanée réalisée dans l'instant. Mais quand bien même la magie disparaîtrait et l'improvisation ne serait qu'un art au sens de technique, d'art de faire, elle nécessiterait de la pratique et ne prendrait de sens qu'en acte. Et c'est bien là le cœur du sujet, l'improvisation ne s'exécute pas mais s'exerce : faire à l'improviste, réaliser une performance dans l'instant et sans préparation, nécessite de dépasser la peur de l'inconnu, qui n'est pas toujours synonyme d'absence d'appuis, en arrière, mais qui est toujours une ouverture en avant.

1.2.1 Improvisation et apprentissage : le rôle de la pratique

▪ *"Practicing with paradoxes"*

M.J. Hatch (1999) explique que le jazz est cadré par des propriétés structurelles et des matériaux pré-composés et pré-répétés qui constituent, selon elle, à la fois un filet de sécurité sur lequel se reposer en cas de difficulté ou de manque d'inspiration, un point de départ pour l'improvisation, ainsi qu'une référence pour construire une cohérence historique. Le jazz est ainsi un mélange et réalise la jonction entre le nouveau et l'ancien, le répété et l'improvisé.

Mirvis approfondit cette question et s'interroge sur le caractère spontané de l'improvisation, qui remettrait en cause la possibilité d'en faire un objet d'apprentissage, en demandant : *"Is it natural to improvise ?"* (Mirvis, 1998). Il ne fait aucun doute selon lui que l'écoute et le jeu se développent par la pratique plus que par la théorie. En cela, l'improvisation est une technique, un savoir-faire. Si l'improvisation est répétition, c'est en tant qu'elle s'apprend en se pratiquant, plutôt que par la théorie. On apprend à créer en créant. Olivier Soubeyran rejoint ces observations lorsqu'il note que l'apprentissage de l'improvisation revient souvent à un travail de construction des conditions qui la rende possible : il s'agit de développer les conditions de l'expression d'une « *spontanéité créatrice* », en travaillant sur « *les motivations, sur l'enthousiasme, sur l'initiative* ». Travail que seule la pratique peut assurer, car il relève à la fois de la mise en place d'une habitude de jouer en public (l'art de se jeter à l'eau) et du développement de compétences que seul le fait de jouer en public peut assurer (écoute, capacité à s'inspirer du public et du contexte, à se rattraper...) (Soubeyran, à paraître, p.154).

Pour Mirvis, l'intérêt de l'improvisation est de nous obliger à nous défaire des catégories traditionnelles de classification qui organisent notre appréhension de l'action sur un mode binaire : nature/société, inné/acquis, faits/valeurs... L'improvisation est faite d'un mélange qui la rend quasi impossible à situer d'un côté ou de l'autre de l'axe et remet en cause ces frontières. L'improvisation en jazz nécessite une pratique des paradoxes (« practicing with paradoxes »).

“Can anything be done to improve improviser’s chances of success ? My thesis is that would be improvisers can up their odds by practicing with paradoxes and thereby prepare themselves tactically and emotionally, to improvise when the stakes are raised.” (*Mirvis, 1998, p.587*)

Il met ainsi en avant une série de concepts paradoxaux (ou oxymoriques) qui montrent la complexité de l'improvisation, à travers sa nature double :

- La *spontanéité répétée* (“rehearsed spontaneity”) : l’auteur met ici en avant le modèle du sport, dans lequel la répétition permet d’acquérir des automatismes, dont il faut en même temps apprendre à se libérer (« to break down »), volontairement, à déconstruire, pour agir spontanément ;
- L’*assurance anxieuse* (“anxious confidence”) : donnée à voir à travers le stress vécu par un vendeur lors de campagnes de vente ;
- L’*individualisme collectif* (“collective individuality”) : suivant l’exemple de la co-habitation de l’individu et du groupe dans l’équipe ;
- La *serendipité planifiée* (“planned serendipity”).

Mirvis essaie ainsi de montrer que la spontanéité n’est pas feinte, mais qu’elle peut, d’une certaine façon s’apprendre. Elle repose par exemple sur la maîtrise de règles et la pratique répétée des gammes et accords, qui constituent un ensemble d’automatismes, permettant, au final, de libérer l’esprit pour la créativité. Ils constituent un réservoir de connaissances et d’expériences vécues dans lequel l’improvisateur vient piocher dans l’action spontanée, non pas comme dans un catalogue (qui en ferait une simple exécution de figures connues) mais comme des composantes basiques dont l’agencement est chaque fois remanié, reconfiguré, pour créer une forme globale nouvelle.

▪ ***Quand la maîtrise ouvre au laisser-aller***

Olivier Soubeyran développe une idée très proche et souligne que l’apprentissage de l’improvisation en jazz relève d’un travail sur les « conditions de libération ». Ce travail repose sur « *un double mouvement, celui de l’enrichissement (technique, instrumental, harmonique) et celui du dépouillement, pour aller puiser ce qu’il y a au fond de soi, de méconnu* » (Soubeyran, à paraître, p.153). Ces dynamiques, qui peuvent paraître opposées, sont en réalité profondément complémentaires.

« Il ne s’agit pas de revenir au degré zéro de la pratique instrumentale et rythmique. Il s’agit au contraire d’acquérir une maîtrise d’une telle façon quele possible devienne total, c’est-à-dire (...) que l’improvisateur soit dans un état où les plans ne contrôlent plus l’action. Ce sont les habitudes incorporées qui prennent le relais. » (Soubeyran, à paraître, p.154)

Laborde (2006) a donné une très puissante traduction pratique de cette réalité complexe de l'improvisation, dans son travail de thèse sur l'improvisation chez les bertsularis basques. Si l'improvisation repose sur une somme de techniques, elle est avant tout une expérience, qui en fait plus que cela. Son illustration par la comparaison des pratiques de deux bertsularis, l'un débutant, l'autre chevronné, montre que la différence d'expérience engendre une différence de nature qualitative entre les créations des deux improvisateurs. Il y a bien des règles, Laborde le montre très habilement et ne dénigre en rien le travail et les efforts du débutant qui s'appuie sur une somme de formules, de connaissances apprises par cœur et une méthode très scientifique pour construire ses poèmes. Mais l'improvisation est un laisser-aller. Or le laisser-aller, paradoxalement, nécessite une maîtrise des règles qui permet de les oublier. C'est quand elles sont devenues suffisamment automatiques et incorporées, que l'esprit se libère pour autre chose...

*
* *

L'improvisation s'appuie sur des codes et des savoirs, souvent incorporés. On ne peut la réduire à une technique qui s'apprendrait pour être mise en œuvre, elle relève davantage de l'expérimentation pratique qui reformule ses acquis à chaque réalisation. La mémoire de l'improvisateur, liée à son expérience, est au fondement de sa compétence. Elle inscrit l'action d'improviser dans une épaisseur, la rattache à une historicité. Il faut la comprendre comme un mouvement, un comportement propre à ce qui « est » et apparaît dans la durée.

Si l'on parle d'une « capacité à » improviser ou d'une « compétence » d'improvisation, c'est en référence à l'ensemble de ces dimensions : codes et savoirs, habitude pratique de l'expérimentation et mémoire de l'expérience. L'improvisation musicale met ainsi en évidence la complexité de l'activité d'improvisation, mélange de savoirs, de savoir-faire, de mémoire et de créativité dans l'instant. Il est donc possible de s'intéresser aux compétences de l'improvisateur, en s'écarter du mythe de l'improvisation comme inspiration, comme de sa démythification. Cette dernière se contente finalement de décomposer l'acte pour en faire une simple technique, ce faisant, elle maintient la distinction théorique entre composition et action, celles-ci coïncidant simplement dans le temps (considérant que si elles disparaissent à l'écoute, l'esprit qui analyse le processus de création peut les retrouver). Dans notre perspective, il s'agit plutôt de montrer que l'improvisation interroge (1) la capacité à construire du sens dans l'action d'une part, qui nécessite la maîtrise d'un code partagé ainsi qu'une écoute de soi et des autres, dans le cours de l'action, pour suivre ses ajustements ; (2) et la capacité à se coordonner dans l'action d'autre part, qui nécessite pratique et expérience.

La sociologie de la musique met en avant nombre d'aspects cognitifs et interactionnels, attachés aux savoirs et savoir-faire individuels au service de la création et dans le cadre de leur utilisation au sein d'un groupe. Dans la perspective de la sociologie des organisations, l'improvisation est examinée sous l'angle des processus collectifs à une échelle plus large. Un champ qui semble pour l'instant investi presque exclusivement par les sciences de gestion.

1.2.2 L'improvisation organisationnelle (Eclairages des sciences de gestion et du management de projet)

Hors du domaine artistique, les sciences du management ont la quasi exclusivité de la référence à l'improvisation. C'est principalement par le biais de leurs réflexions sur la planification, au cœur des préoccupations des managers depuis les années 1950, qu'elles ont introduit la notion. Elles semblent aujourd'hui les plus avancées dans la pensée théorique et l'analyse pratique de l'action sur un mode improvisé. Leur approche fonctionne pour ainsi dire à rebours de celle des sociologues de la musique. Alors que les musicologues partent du mystère de l'improvisation pour y introduire une forme de préparation et de planification, les gestionnaires partent, quant à eux, du plan et de son exécution pour y introduire des logiques d'émergence, de créativité et de gestion de la contingence.

Les sciences de gestion et du management ont en effet, les premières, remis en question l'efficacité de la planification, en faisant l'hypothèse qu'elle n'est appropriée et souhaitable que dans un monde stable, c'est-à-dire là où elle est aussi la plus inutile (Laborde, 2006). Le management de projet l'utilise aujourd'hui pour comprendre les modalités de coordination dans l'action et de construction de solutions créatives. L'improvisation intéresse également les réflexions sur l'innovation et son intégration à l'entreprise (celles-ci en faisant un facteur clé de la compétitivité et de la survie dans un monde en incertain et en perpétuelle évolution). L'improvisation organisationnelle est ici associée à la recherche de modes de fonctionnement alternatifs pour l'entreprise.

▪ ***Planification et improvisation : un nouveau modèle d'action ?***

Mintzberg compte parmi les premiers à faire une place, au sein de la planification, aux logiques adaptatives et créatives, proches dans leur esprit de l'improvisation. Partant du constat d'un contexte d'action de plus en plus incertain, il recense les limites de la planification, caractérisée par une obsession du contrôle et un détachement objectif qui limitent son efficacité dans la durée. La planification favorise par ailleurs les moyens plutôt que les fins et particulièrement la quantification. La planification délaisse les informations qualitatives et échoue à prendre en compte des buts sociaux alors même que le futur social peut à long terme faire disparaître tous les efforts pour réussir économiquement à court terme. Il souligne encore l'incapacité de la planification à prendre en compte toute forme de rationalité qui n'est pas formelle, comme l'intuition.

Pour Mintzberg, la flexibilité, le ressenti développé au contact du terrain, la créativité et l'art de saisir les occasions sont aussi importants que celui de prévoir et de planifier, si l'on veut garantir la capacité des organisations à s'adapter aux changements. Il décrit alors une stratégie en partie émergente, « *lorsque la forme qui apparaît n'a pas été expressément voulue. Des actions ont été entreprises, une à la fois, qui ont progressivement convergé au fil du temps en une sorte de cohérence ou de forme.* » (Mintzberg, 1994, p. 40-41). Construite sur les principes de l'incrémentalisme, non téléologique, intégrant réflexivité et itération, elle s'oppose aux stratégies délibérées (lorsque les intentions sont réalisées) et aux non réalisées.

La stratégie émergente associe planificateurs et managers (plus proches du terrain), ces derniers laissant se développer certaines « mauvaises herbes », afin de reconnaître *a posteriori* celles qu'ils pourront utiliser à leur profit. Mintzberg introduit ainsi des problématiques qui seront reprises et creusées par ses successeurs, notamment par le courant de l'improvisation organisationnelle, telles que la question de la formalisation des savoirs, de la prise en compte des données qualitatives, du lien au terrain, de la marge de manœuvre laissée aux innovateurs.

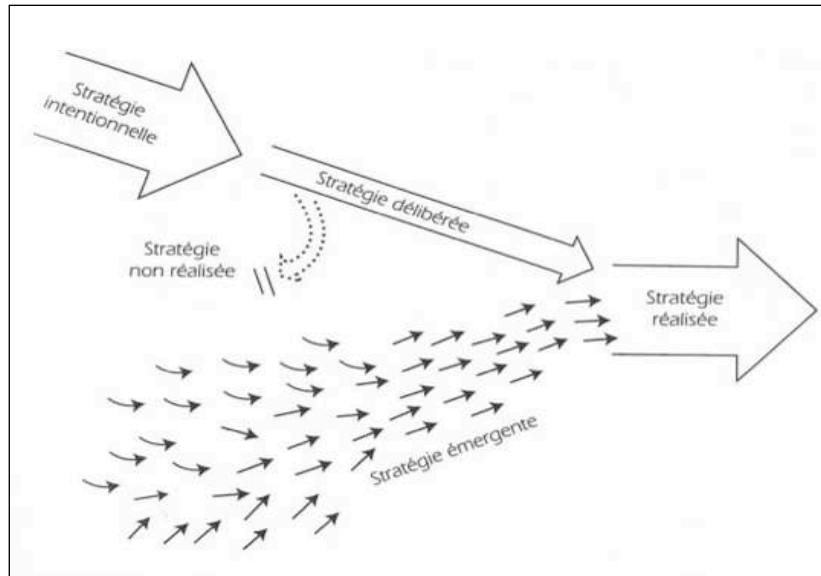


Figure 19 - La stratégie émergente de Mintzberg (1994, p.41)

Comme le souligne Olivier Soubeyran, la voie ouverte par Henri Mintzberg, pour aussi intéressante qu'elle soit, souffre toutefois d'une limite. La planification est de fait particulièrement critiquée en tant qu'elle fait l'objet d'une confusion avec l'élaboration de la stratégie, dont elle devrait être distincte. Finalement, utilisée à bon escient, dans un contexte opportun (c'est-à-dire stable) et en la tenant à l'écart de l'activité d'élaboration des stratégies, la planification peut être conservée et l'idée de maîtrise reste possible. Cette perspective nous semble traverser le champ des sciences du management : l'improvisation organisationnelle a une légitimité, mais dans des conditions particulières, exigeant d'abord l'impossibilité du recours à la planification.

Popularisée par les travaux de Weick (1990, 1993a et b, 1998), la notion d'improvisation organisationnelle est passée dans le champ de l'observation du fonctionnement des organisations. Elle est ainsi appliquée à l'étude de phénomènes tels que la création d'entreprise (Baker *et al.*, 2003), la décision stratégique (Eisenhardt, 1997 ; Perry, 1991) ou encore le management de projet de nouveaux produits (notamment, Cunha *et al.*, 2003; Eisenhardt et Tabrizi, 1995 ; Miner *et al.*, 2001) (cités in Chedotel, 2005, p. 128)

Les chercheurs en management utilisent actuellement le concept pour proposer une lecture du management de projet centrée sur l'analyse des réactions et des mécanismes d'adaptation développés par les équipes de projet, lorsqu'elles ont à faire face aux divers incidents et erreurs qui ponctuent leur action et remettent en cause leurs plans initiaux (Kamoche & Cunha, 2001; Moorman & Miner, 1998a). L'improvisation organisationnelle sert alors de clé d'entrée pour

étudier les modalités d'ajustement entre acteurs et de construction d'un agir ensemble cohérent en contexte d'absence de plan. Elle est en particulier mobilisée pour analyser l'action en contexte d'urgence et en situation de crise. Les contextes de crise sont en effet connus pour être des terrains favorables à l'improvisation et à générer de l'innovation. Dans ce contexte, comme en contexte d'urgence, l'ensemble du référentiel d'action des équipes (le fonctionnement, les objectifs, comme les valeurs de l'organisation), est fragilisé - voire rendu inopérant. Ces situations engendrent l'émergence et la stabilisation de nouvelles pratiques (Adrot & Garreau, 2010).

Avec l'improvisation organisationnelle l'innovation n'est pas uniquement considérée comme une réponse ponctuelle et une conséquence indirecte d'une situation de crise, mais bien comme un processus qui peut et doit être volontairement recherché. Ils affirment ainsi l'improvisation comme un modèle d'action parmi d'autres. Il apparaît alors particulièrement intéressant que le modèle d'action associé à l'improvisation diffère en particulier du modèle flexible (dénué de règles, s'extrayant totalement des cadres). La perspective qui lui est associée se situe à la jonction entre les deux grands modèles d'action développés en management de projet : le modèle formel (planificateur) et le modèle flexible¹³⁵. L'improvisation organisationnelle est pensée ainsi comme un modèle intermédiaire, à la jonction et en forme de compromis entre les deux, dans une logique dialectique. Le modèle de l'improvisation ne signifie donc pas la suppression des cadres, mais la mise en tension dialectique entre le cadre et le hors cadre, marqué par l'imprévu et l'urgence. Il met en avant la complémentarité de la formalisation et de la flexibilité¹³⁶, analyse qui nous semble particulièrement pertinente au vu des analyses conduites jusqu'ici.

Il s'agit alors pour les auteurs de déterminer quels sont les antécédents de l'improvisation organisationnelle, les clés de ce processus et ses conséquences (Chedotel, 2005). Du côté des antécédents, ils soulignent l'ambiguïté du contexte et des objectifs (nous y reviendrons dans la seconde partie du chapitre) et du côté des conséquences, la complexité associées aux formes qui émergent du processus d'improvisation. Nous nous attacherons ici au processus et aux compétences qu'il met en jeu.

¹³⁵ Le modèle formel repose sur « l'hypothèse suivant laquelle il est possible de prévoir les tâches d'un projet et leur enchaînement a priori, (...) [donc de] standardiser les outils et procédures, de planifier. » (Ibid., p.125). Il relève d'une approche mécaniste axée sur le contrôle et la rationalisation Il « réduit l'ambiguïté pour les intervenants qui savent sur quoi et quand travailler, comment évaluer la progression de leur travail, comment structurer leur démarche et se coordonner. » (Ibid., p.127).

Le modèle flexible se fonde sur un « principe d'adaptation aux évolutions de l'environnement : les phases de conception et de réalisation se chevauchent pour définir le plus tard possible les caractéristiques finales du nouveau produit (et non pour compresser le projet). » (Ibid., p.126). La progression se fait par itérations, suivant une approche organique de l'action.

¹³⁶ « L'enquête ethnographique de Nandhakumar et Jones (2001) auprès d'une équipe affectée à un projet informatique montre que son travail est rythmé par des ajustements entre les intervenants en fonction de situations ad hoc (problèmes techniques, appels téléphoniques, etc.). Cependant, sans une structure pour canaliser et stimuler la flexibilité et l'action, l'équipe peut alors être démunie ou se heurter aux difficultés qui caractérisent le modèle flexible (finir par perdre de vue son objectif initial à force de privilégier l'adaptation). » (cité par Chedotel, 2005, p.128).

▪ **Caractéristiques du processus d'improvisation organisationnelle**

L'analyse des processus de l'improvisation organisationnelle proprement dite (c'est-à-dire les modalités d'ajustement, de coordination et d'innovation) fait apparaître un ensemble de compétences associées aux caractéristiques du contexte de l'improvisation plus que réellement individuelles. Ces compétences sont liées à la capacité du groupe et de l'institution à mettre en œuvre un cadre et des méthodes de travail qui facilitent l'appréhension de l'incertitude (à laquelle correspond une structure et une démarche spécifique). En effet, « *l'improvisation organisationnelle n'est pas synonyme d'action sans conception, mais signifie que l'équipe est capable de continuer à accomplir sa tâche même lorsque le contexte change.* » (Ibid., p.127). Elle s'appuie pour ce faire sur (1) un cadre-structure minimal, (2) des systèmes de valorisation de la mémoire (individuelle et collective), (3) un climat favorisant l'expression des propositions innovantes (et donc parfois en dehors des règles et des cadres de l'organisation).

La dynamique de l'improvisation nécessite tout d'abord un cadre minimal pour organiser l'action. Celui-ci peut par exemple prendre la forme d'une équipe semi-autonome par rapport à l'organisation pour laquelle elle travaille et dans laquelle elle doit s'insérer. Ce type de structure semble favoriser le travail de coordination sans entraver l'innovation : elle se voit confier une mission claire et des priorités et rend possible l'émergence en son sein de liens de confiance, qui apparaissent essentiels à l'innovation.

La place accordée à la mémoire individuelle et collective apparaît ensuite essentielle pour garantir l'efficacité des processus impliqués dans l'improvisation organisationnelle. Chedotel distingue trois grandes catégories de mémoire :

- La *mémoire organisationnelle*, composée des répertoires d'action de l'organisation ;
- La *mémoire déclarative*, constituée de l'ensemble des savoirs construits par les intervenants dans le cours de l'action ;
- La *mémoire de jugement*, liée à l'expérience, « qui consiste à savoir interpréter le contexte, définir à qui s'adresser, identifier quelles ressources sont pertinentes (Girod-Séville, 1996) ».

D'un côté, l'indépendance de l'équipe concernée, ses méthodes de travail même privilégiant l'innovation, l'isolent des ressources de la mémoire organisationnelle (Girod-Séville, 1996). De l'autre, l'urgence de l'action limite la formalisation de la mémoire déclarative (basée sur des rapports d'activité qui, s'ils permettent de prendre du recul, sont consommateurs de temps). Sans pour autant imposer de répertoires d'action tout prêts, il est nécessaire, selon les auteurs, de ne pas opposer mémoire organisationnelle et mémoire individuelle. La mémoire de jugement permet, quant à elle, d'enrichir la compréhension des situations et sert de moteur à l'action à travers la confrontation des points de vue des intervenants. La recherche d'une articulation entre ces différents types de mémoire fait ainsi partie des efforts conduits pour mettre en place une méthode de travail associée à l'improvisation organisationnelle.

L'action en contexte d'improvisation nécessite enfin la mise en place d'un climat favorable à l'expérimentation. Afin de limiter la peur de l'échec, qui peut constituer un frein majeur à la capacité d'innovation, la place de l'erreur et de l'échec doivent être revues. Traditionnellement stigmatisée, sa valorisation demande à être pensée, de même que son intégration, afin qu'elle

soit pleinement acceptée. Les acteurs doivent se sentir libres face à la possibilité que, malgré des efforts importants, le projet n'aboutisse pas. Ils pourront alors considérer leurs erreurs comme des opportunités d'exploration de nouvelles pistes et des sources d'enrichissement. De plus en plus de chefs d'entreprises intègrent ainsi l'échec comme une composante de l'activité d'innovation (Chedotel, 2005, p. 137).

Weick (1995) parle quant à lui « d'esthétique de l'imperfection ». S'inspirant des écrits de Gioia (1988, cité in Weick, 1995), il met en avant la nécessité d'encourager les acteurs à prendre des risques, en les évaluant non seulement sur l'atteinte de l'objectif, mais aussi sur les efforts entrepris et le courage déployé pour innover. Afin de permettre aux individus de prendre des risques et de sortir de leurs habitudes, l'erreur doit être traitée de façon impersonnelle (en s'abstenant de chercher systématiquement à déterminer la culpabilité des uns et des autres, à travers l'analyse des causes et des responsabilités) et l'évaluation doit prendre en compte le niveau visé, et non seulement celui atteint, le degré d'engagement dans l'activité, la persévérance après erreur (Barrett, 1998, p.610-611).

Adrot et Garreau (2010, p. 124 à 127) mettent pour leur part en évidence des types d'interactions associées à l'improvisation organisationnelle, qui favorisent son émergence et sa diffusion et soutiennent sa cohérence.

- Les *interactions discursives* : les conversations, formelles et informelles, « permettent de mieux comprendre la situation et les besoins des uns et des autres. Les acteurs dialoguent et à l'occasion mentionnent des informations qui permettent l'émergence et la généralisation de nouvelles pratiques » et des « prises de responsabilités ».
- Les *interactions de traduction*, consistent en une mise en relation des besoins et attentes de différents groupes d'acteurs par le biais d'une tierce partie. Elles font émerger un agent d'interface et permettent aux acteurs de se coordonner autour d'un référentiel commun.
- Les *interactions fondées sur l'expérience* – réunions d'échanges, qui ont pour rôle d'échanger des connaissances et permettent de sélectionner et de légitimer certaines pratiques.

La combinaison de ces trois types d'interactions aboutit à l'émergence d'un « champ de pratiques restreint, uniformisé et légitime ». Leur étude suggère également que les managers jouent un rôle clé en situation de forte incertitude en générant plus ou moins ces interactions. Ceux-ci doivent travailler à l'équilibre entre les espaces de liberté et le cadrage des interactions. Une certaine marge de manœuvre est nécessaire pour permettre aux acteurs d'échanger leur point de vue sur la situation, leurs expériences, de choisir un agent d'interface, etc. mais « *la divergence des idées et des pratiques nécessite [par ailleurs] la mise en place de dispositifs d'encadrement simples mais nécessaires, tels que la tenue de réunions fréquentes au cours desquelles les individus échangent et s'ajustent les uns aux autres, où se fait la communication de règles élémentaires mais strictement respectées par l'ensemble des acteurs. Dès lors, les acteurs disposent à la fois d'un cadre d'action et d'une marge de manœuvre nécessaire à l'improvisation organisationnelle.* » (Ibid., p.129).

*

* *

L'improvisation organisationnelle apporte un éclairage complémentaire aux analyses issues de la sociologie de la musique. On retrouve d'un côté, l'improvisation comme type d'action qui échappe au plan, à la fixité de l'écrit, à la raison parfois... mais qui doit toutefois faire avec un cadre ; de l'autre, la primauté de l'instant caractérisé par l'indivisibilité du temps de la composition et de l'exécution. Elle met par ailleurs en évidence un contexte propre à l'émergence de l'action improvisée, caractérisé par une ambiguïté, une incertitude et une complexité fortement marquées, d'une part et la nécessité de faire avec les ressources disponibles, d'autre part. Elle fait apparaître un ensemble de capacités et de compétences qui lui sont liées, objet d'un apprentissage tant individuel que collectif qu'elle implique. Les caractéristiques de la dynamique de groupe apparaissent au fondement de la capacité à agir à l'improviste des individus. En particulier, les analyses montrent que l'improvisation induit la possibilité d'opérations de traduction, la présence d'agents traducteurs et celle d'une structure minimale d'encadrement.

Toutefois, ces travaux nous semblent présenter deux limites importantes, liées à l'échelle de l'action considérée ainsi qu'à sa temporalité. L'improvisation est en effet considérée exclusivement à l'échelle du projet et de la « cellule d'action » qui lui est liée. Ce sont quelques individus, fonctionnant en relative autonomie par rapport à l'organisation, qui improvisent et la capacité à improviser des individus dépend même de l'existence d'une telle cellule. L'équipe projet est pensée sur le modèle du jazzband, l'improvisation étant alors plutôt associée à une technique et un art de faire d'un petit groupe d'individus isolés, dont les principes d'action ne se retrouvent pas au niveau de l'organisation. Relevant de l'exception elle n'est donc pas pensée comme mode d'action assumé et affiché à une échelle plus large.

Par ailleurs, ces analyses font de la primauté de l'instant une caractéristique fondamentale du modèle de l'improvisation (marqué par la simultanéité de la décision et de l'action). Cette considération tend à réduire l'improvisation aux situations d'urgence, quand bien même les auteurs cherchaient à s'en détacher. Ils distinguent l'improvisation du bricolage, moins contraint par le temps. Ils considèrent l'improvisation comme synonyme d'accélération du temps de l'action et des contraintes liées à un « hyper présent » et n'envisagent pas qu'elle puisse s'installer dans le temps pour produire des formes imprévues, renouveler les formes de l'action et ses produits, à l'échelle de l'organisation. Significativement, les analyses n'abordent pas les formes créées, que ce soient des procédures ou des objets produits de l'action, or ce sont ces formes qui traduisent l'évolution de la nature de l'action et du sens qui lui est donné par une organisation. Ces limites réduisent ainsi la portée du modèle de l'improvisation, qui peine à s'affirmer comme une véritable discipline de l'action à l'échelle de l'organisation.

Les analyses de Norbert Alter sur l'articulation entre innovation et institution peut nous servir de point d'appui pour aborder l'improvisation à l'échelle de l'organisation. Peu d'analyses travaillent à cette échelle or il est essentiel de comprendre comment y opère la dialectique entre transgression du cadre et sa prise en compte, si l'on veut pouvoir aborder l'improvisation dans le cadre d'une grande administration.

1.2.3 Improvisation et innovation organisationnelle

Alter envisage l'innovation à l'échelle de l'organisation-institution, dans une logique très proche de l'improvisation¹³⁷, toutes deux faisant appel à la dimension créative de l'agir et interrogeant son articulation à un cadre existant¹³⁸. Il ne sera toutefois pas question ici d'établir des parallèles systématiques entre improvisation et innovation, ni d'identifier les deux notions. L'objectif sera bien plutôt de prendre appui sur l'analyse des mécanismes de l'innovation pour enrichir notre définition de l'action improvisatrice, en envisageant sa dimension organisationnelle. À travers l'innovation, Alter interroge en effet la capacité des organisations à intégrer l'incertitude et le risque au cœur de leur fonctionnement et propose une analyse des conditions et des modalités de cette intégration, problématiques qui font écho à celle de l'improvisation au sein de l'organisation.

▪ *Déviance et transgression*

Alter considère les organisations comme étant traversées par des logiques de transgression, à la fois vitales pour elles- en tant qu'elles sont des moteurs de leur évolution - et déstabilisatrices, voire potentiellement destructrices – en tant qu'elles portent atteinte aux cadres et règles du jeu institués qui assurent sa cohérence, sa résistance et ainsi sa persistance dans le temps.

L'innovation est tout d'abord le produit d'une rencontre entre un innovateur et une organisation, dont il transgresse les règles en même temps qu'il innove à son service. L'articulation de l'innovation au cadre établi implique, en effet, la présence dans l'organisation, d'individus à la fois suffisamment libres et autonomes pour innover, et suffisamment intégrés au cadre de l'organisation pour que leur invention puisse être digérée par elle. L'intégration de l'innovation suppose d'une part que l'organisation tolère que des individus travaillent (1) sans but précisément défini, (2) sur des objets imprévisibles et peu maîtrisables, (3) et transgressent potentiellement les procès habituels d'action voire de décision. L'intégration de l'innovation suppose d'autre part, que l'innovateur travaille à faire reconnaître son invention pour garantir son appropriation et son intégration à l'ensemble de l'organisation.

Alter considère l'innovation comme étant le fait d'acteurs ordinaires, qui y travaillent au quotidien¹³⁹. Ils sont conduits à transgresser les règles de l'organisation et se trouvent en conflit avec l'ordre lorsqu'ils choisissent de faire face à des résistances mettant en cause le déroulement de leur projet. Ces résistances peuvent être d'ordre objectif, lorsque l'absence de stabilité de la situation empêche de mener des raisonnements « rationnels » en matière de gestion et obligent à travailler par approximation et par intuition. Elles sont également subjectives, liées aux difficultés des agents à imaginer des situations par rapport auxquelles ils n'ont pas de repères. Elles peuvent enfin relever des contraintes sociales, lorsqu'elles prennent la forme d'une opposition de partenaires routiniers.

¹³⁷ Les écrits d'Alter constituent pour nous la version la plus aboutie de l'improvisation organisationnelle des sciences du management, même s'il n'en parle pas en ces termes.

¹³⁸ Dans la mesure où innovation et transgression sont nécessairement liées, nous considérerons l'innovation comme étant de la famille de l'improvisation, qui se pose toujours hors cadre, entre les cadres.

¹³⁹ Contrairement à une idée reçue qui voudrait qu'elle soit le produit de dirigeants, stratèges et managers.

Si la transgression est au cœur de leur comportement, faisant d'eux des « déviants », Alter souligne que la déviance à laquelle il fait référence diffère de la définition « classique » qu'en donne Becker (1985). En particulier, la déviance dont il parle est relative, là où celle de Becker se définit par un type d'actes explicitement identifiés à une transgression et directement sanctionnables. D'une part, l'action des innovateurs peut être jugée plus ou moins déviante selon qui les juge, d'autre part, les sanctions sont la plupart du temps peu visibles ou officielles et relèvent plutôt d'« *une série de mesures se situant en aval de la faute : réprimandes en face-à-face, rappels à l'ordre dans l'équipe, (communication interne, séminaires de formation...)* » (Alter, 2002, p. 32). Par ailleurs, la déviance observée par Becker est une carrière, elle représente un apprentissage identitaire qui amène progressivement un individu à se définir selon ce registre, malgré les risques encourus, tandis que la déviance des innovateurs est ciblée sur quelques points de l'institution. Surtout, ces derniers demeurent ambivalents vis-à-vis de l'institution.

▪ ***L'ambivalence des innovateurs : le jeu avec les cadres***

L'innovateur doit garantir l'intégration de son action au cadre existant. Tout comme les « franc-tireurs » du jazz décrits par Becker qui, s'ils s'opposent à l'art conventionnel, « *ne sont pas pour autant des « étrangers » au monde de l'art : ils disposent d'une culture musicale classique tout à fait conséquente, mais mise à la disposition d'un projet non conventionnel (...). [Ils] sont « soucieux de l'intégration de leurs œuvres dans le monde de l'art, puisque c'est finalement lui qui « reconnaît » la création. Par exemple, la construction des œuvres permet de les intégrer dans un concert de durée normale, la coopération avec les milieux de diffusion des œuvres (...), le soutien du public, le rapport au marché et au financement de l'art, toutes ces dimensions qui permettent d'orienter l'innovation vers l'art canonique sont prises très au sérieux* » (Alter, 2010, p. 20-21).

Les cadres existants sont absolument nécessaires aux innovateurs, leur prise en compte continue permettant finalement leur participation à la dynamique de l'organisation. Comme pour l'action improvisée, les cadres s'enrichissent de tout un ensemble de références partagées qui l'inscrivent dans une histoire, lui donnent une épaisseur et la poussent à gérer continuellement la tension qu'elle engendre et à travers laquelle elle existe. L'innovation, comme l'improvisation, n'est ni une réalité alternative, ni indépendante, mais participe bien de l'action existante. Particulièrement importante dans un contexte institutionnel, l'intégration à l'organisation n'est pas facultative, elle est capitale et incontournable.

« Les contraintes de gestion ne sont pas seulement des freins à l'innovation : parfois, elles en sont le moteur, souvent elles sont des forces qui canalisent et qui orientent. Dans tous les cas, elles sont des conditions nécessaires pour que le passage se fasse entre l'idée initiale d'un individu, la vision d'un produit possible ou souhaitable, et un unréalisation concrète accomplie par une entreprise. Elles sont des passages obligés de l'action collective. » (Alter, 2002, p.66)

Alter identifie un grand nombre de ces contraintes, dépendantes notamment des différents types de structures organisationnelles¹⁴⁰. Passage obligé entre l'idée portée par un individu et sa réalisation au sein de l'organisation, on risque, à défaut d'en tenir compte :

- De nuire à la réussite de l'innovation : le cadre est en effet le principal accès aux moyens (financiers, techniques, humains) nécessaires à la réalisation de l'innovation et la condition de son intégration ;
- De mettre en péril la position de l'organisation par rapport à ses homologues et concurrentes, dans le champ d'action et de force qui est le sien : le non respect du cadre entraîne une moindre prévisibilité de l'organisation aux yeux de ses partenaires externes et donc un déficit de confiance à son égard, plus de difficulté à s'inscrire dans le jeu concurrentiel.

Dès lors, « *les innovateurs n'assurent pas une position d'opposition (...) mais une position critique assurant sa transformation* » (Alter, 2010, p. 20). L'innovateur choisit de transgresser pour permettre à son projet de se réaliser à l'intérieur d'un cadre, s'efforçant pour ce faire d'ajuster ce dernier. Il exerce ainsi sa réflexivité et la met en œuvre à travers une activité ambivalente, qui est une activité de liaison plutôt que de rupture. Il s'agit pour lui de construire des liens, en agissant comme un traducteur autant que comme un franc-tireur. Les liens qu'il établit sont de nature non rationnelle, c'est-à-dire qu'ils ne s'appuient pas sur une causalité logique mais sur un effort pour attacher un projet à son environnement, un effort d'adaptation et d'ajustement, vecteur de cohérence et de cohésion qui renforce l'engagement d'un ensemble de partenaires, au service finalement, de l'organisation...

L'innovation reste toutefois une prise de risque surtout si l'on considère la reconnaissance limitée dont l'action des innovateurs fait l'objet au sein de l'organisation (*Ibid.*, p.245). On s'interroge alors sur les sources de leur motivation et sur la nature des échanges qui leur permettent de créer les liens nécessaires à leur action. Le travail du chercheur est alors d'ouvrir la « boîte noire » des spécialistes de l'innovation (R&D, managers, cabinets conseil...) pour s'intéresser aux conditions de l'action des innovateurs du quotidien et à ses moyens. Cette démarche conduit en particulier à s'intéresser à l'innovation comme à une action non logique, motivée par un désir de reconnaissance sociale, s'appuyant sur des croyances, qui constituent un code commun aux innovateurs (qui échappe à la rationalité économique). Nous y reviendrons dans le chapitre 6.

▪ **Mettre en récit l'innovation**

Le processus d'innovation proposé par Alter apparaît peu à peu comme une grille de lecture pour l'analyse de la dynamique cadrage/débordement caractéristique de l'improvisation au niveau institutionnel (l'institution étant comprise dans un sens large). Pour Alter, l'analyse de

¹⁴⁰ Alter identifie notamment des contraintes de gestion pesant sur les cadres dirigeants (liées aux actionnaires, milieux professionnel et économique auquel il appartient, qui génèrent du temps consacré au portage d'un dossier), des contraintes liées à l'organisation et au système de pouvoir (réunions de direction, inertie organisationnelle et résistances au changement avec lesquelles il faut composer ...), contraintes liées aux systèmes formels de gestion (planification de projet, système budgétaire).

l'innovation doit être pensée sur un mode processuel (sur un plan continu), distinct selon lui du mode du changement (qui introduit une discontinuité) :

« Analyser un changement suppose de comparer deux états, avant et après la modification observée, alors qu'analyser une innovation amène à raconter une histoire, celle qui conduit – ou ne conduit pas – de l'état A à un état B. Mais raconter une histoire suppose d'affecter à la durée un statut central dans l'analyse et de s'intéresser à des processus plus qu'à des situations, à des trajectoires plus qu'à des systèmes, et autant au hasard qu'à la causalité ». (Alter, 2002, p. 15)

L'innovation, en tant que processus, se distingue de l'invention, qui « *représente la conception de nouveautés d'ordres différents, à un instant t.* » (*Ibid.*, p.8)

« L'innovation représente la mise sur le marché et/ou l'intégration dans un milieu social de ces inventions. » (Idem) « Le passage de l'invention à l'innovation n'a rien de mécanique, d'immédiat et de linéaire. Il représente le début d'une histoire qui fait échec à l'absurde. Ca n'est que progressivement que les acteurs se mobilisent : lorsqu'ils parviennent à apporter un sens à l'invention initiale. Cet apport suppose de transformer la décision en incitation. » (*Ibid.*, p.69)

L'invention doit donc être vue comme une simple incitation, que le travail des innovateurs peut, éventuellement, transformer en innovation. On peut ainsi distinguer une conception de la « décision-décret » de celle d'une « décision-incitation » (*Ibid.*, p.66). Le sens n'apparaît donc pas comme l'« *effet immédiat d'une nouvelle donne* », mais émerge d'un processus qui « *donne sens et effectivité à une création* ». L'innovation passe notamment par tout un processus d'intéressement et d'enrôlement, au cœur du travail des innovateurs (comparable à celui mis en évidence par les sociologues des sciences). Il revient par ailleurs aux innovateurs de construire un récit autour de leur action et de leur projet, qui rattache chaque jour, chaque partie de leur travail, à l'ensemble de l'institution. L'innovation permet finalement, en tant que processus, la cohabitation entre ordre et désordre, le temps constituant un espace transitionnel et tampon entre deux contraires ou deux éléments ambivalents. Le chercheur peut alors déceler les équilibres précaires et leurs évolutions, et retracer l'histoire des tensions¹⁴¹.

La trajectoire de l'innovation est en second lieu une mise en tension dont on ne peut pas prévoir ni prescrire l'issue¹⁴². Elle est donc une activité de gestion de l'incertitude, individuelle et organisationnelle, processus ouvert, qui retrace l'histoire des tensions entre des activités de cadrage et de débordement.

« L'innovation est toujours une histoire, (...) [celle] d'un état de tension permanente entre les possibilités que représente l'invention et les choix collectifs qui en sont progressivement tirés. » (Alter, 2010, p.10).

Penchons nous pour terminer sur cette histoire.

¹⁴¹ « *L'objectif des chercheurs consiste à restituer ces processus non linéaires, ces associations inattendues* » (Alter, 2010, p. 32).

¹⁴² « Le succès d'une invention tient à sa capacité à se transformer en innovation, mais que cette mutation n'est jamais parfaitement prévisible, parce qu'elle n'est jamais prescriptible ».

▪ *Trajectoire de l'innovation*

Alter identifie trois étapes qui caractérisent la trajectoire de l'innovation, partant de l'incitation (1), passant par l'appropriation (2), jusqu'à l'institutionnalisation (3). Nous avons vu précédemment les caractéristiques de l'incitation. Si l'on examine de plus près la phase centrale de l'appropriation, il faut se pencher sur les conditions de l'articulation de l'action de l'innovateur à l'organisation. Celles-ci placent au premier plan les directions, qui incarnent le point de rencontre entre innovateurs et organisation. Les directions encadrent donc le processus :

- **Elles l'initient tout d'abord par leurs décisions** (qui constituent autant d'incitations). Cette perspective permet de donner une place fondamentale, première, à l'intention, à la volonté, mais comme déclencheur d'un processus. Ce n'est pas la décision qui est performative, mais le processus. On est bien dans la performance, qui s'inscrit dans la durée, dans une logique que l'on peut dès lors appliquer à l'improvisation.
- **Elles permettent ensuite un certain « laisser-faire »**, accordant une marge de manœuvre nécessaire à l'action des innovateurs pour intéresser leurs partenaires à de nouvelles façons de faire, acceptant des dérogations, voire de fermer les yeux sur les pratiques non prévues ou non réglementaires dans la mesure où leurs résultats s'inscrivent globalement dans les objectifs visés. *« C'est dans ce type d'espace que se construit l'appropriation de l'innovation par les opérateurs, qui lui donne sens ».* (p.69).
- **Elles arbitrent enfin entre nouveauté et règles**, et gèrent les équilibres qui caractérisent les rapports de force propres à l'institutionnalisation.

Nous reviendrons sur cette trajectoire dans le chapitre 5, celle-ci constituant une grille de lecture particulièrement intéressante pour observer le travail des chefs de projet, à travers la construction de leur propre récit du projet mis en perspective avec celui que nous retracerons nous-mêmes.

L'importance accordée aux notions de temps, en tant que processus¹⁴³, et de déviance contribue ainsi également à rapprocher la pensée d'Alter des réflexions sur l'improvisation. Opérant le passage à une autre échelle, celle de l'organisation, ses réflexions sont essentielles pour travailler la notion d'improvisation organisationnelle hors d'un contexte d'urgence, de la resituer comme un processus et une histoire (élément par ailleurs central, nous le verrons, dans la définition de Jankelevitch), qui permet de penser l'improvisation du travail de mise en intrigue. Analyser l'innovation, c'est donc raconter une histoire, travail qui relève à la fois de la mission du chercheur qui la retrace, mais également de celle des innovateurs qui la construisent au quotidien.

*
* *

En croisant les différentes analyses présentées dans cette partie, plusieurs points communs émergent, qui font apparaître l'improvisation comme la combinaison de plusieurs composantes qui associent les caractéristiques d'une situation, d'un type d'action et d'une capacité à agir :

¹⁴³ S'il ne fait pas directement référence à Bergson ou Jankelevitch sur le temps, sa conception est très proche de la leur.

- **Les composantes de « cadrage »**, inscrivant l'improvisation dans une dynamique communicationnelle : les codes qui guident l'action, les répertoires sur lesquels elle s'appuie, la mémoire qu'elle met en jeu, les attentes auxquelles elle répond ;
- **Les composantes de « débordement »**, liées à l'expression d'une subjectivité propre à l'individu, de sa liberté et de son autonomie, assises sur son expérience et sur son intelligence de la situation ;
- **Les composantes situationnelles**, qui caractérisent la rencontre entre l'individu et une situation donnée.

Présentes quel que soit le type d'improvisation considéré - musicale, théâtrale, en situation d'urgence – ces composantes permettent d'envisager l'improvisation comme un mode d'agir en général. Le schéma ci-dessous synthétise ces composantes et les qualités qui leur sont associées.

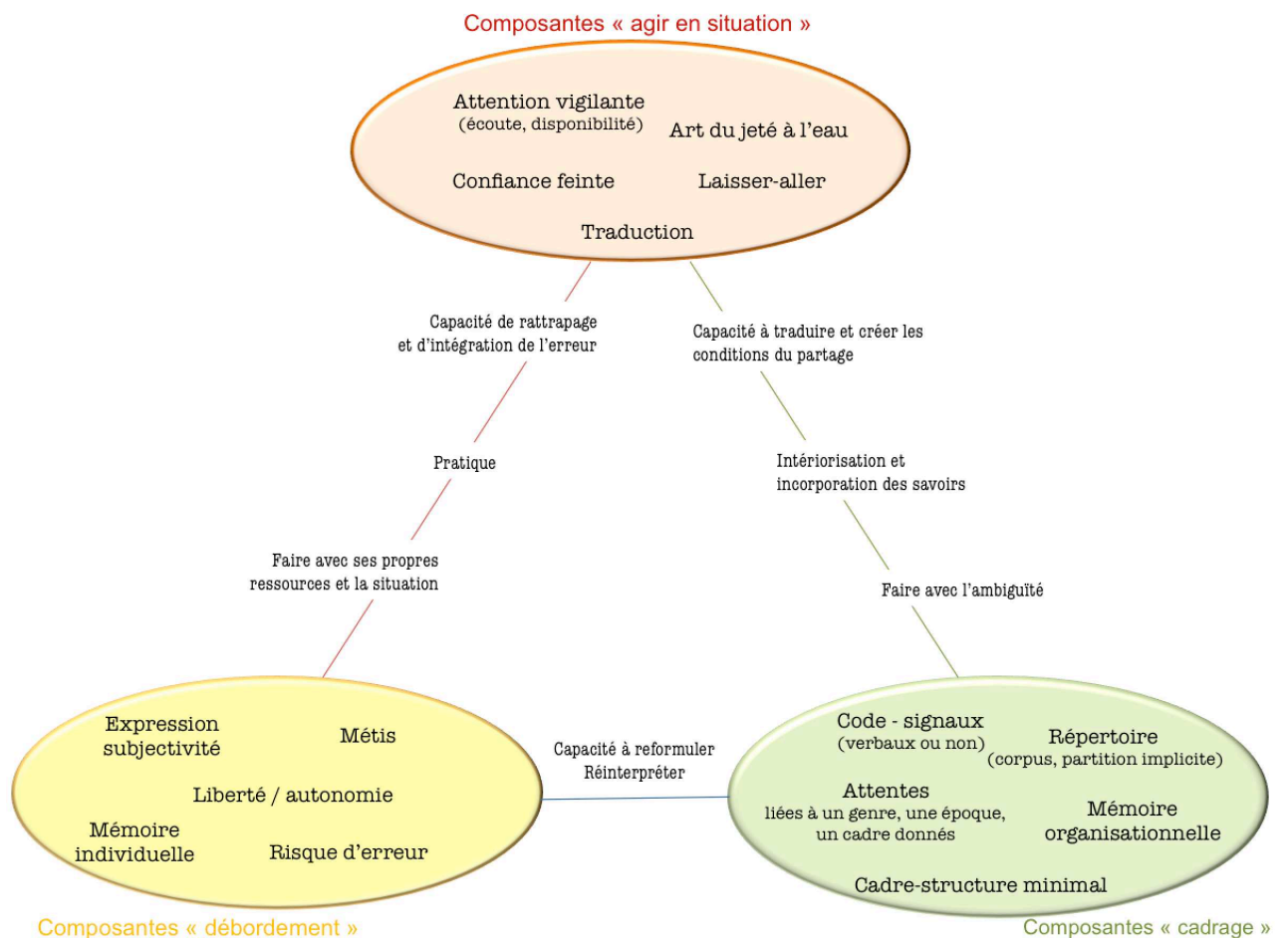


Figure 20 - Les composantes de l'action improvisée

Confronté à une situation incertaine et imprévisible, l'individu doit agir *ex improviso*, c'est-à-dire de façon non planifiée, sans avoir prévu l'ensemble. Il met ainsi en œuvre sa créativité, en puisant toutefois dans une double ressource : la sienne propre et celle offerte par son environnement. La rationalité qu'il met en œuvre relève de la *métis*, combinant l'expression de

sa subjectivité avec une attention tournée vers la situation. L'improvisation opère ainsi le croisement entre les ressources d'un individu et celles de la situation contextualisée.

L'improvisation est enfin caractérisée par une capacité à agir « à l'improviste ». Agir sans avoir délibéré ni planifié et à laisser ouvert. Associée à la fois à l'expression directe, dans l'instant, d'une subjectivité, à l'authenticité de la création, elle fait également appel à la mémoire collective, à la capacité à traduire et partager avec un collectif. Si celle-ci repose sur la maîtrise d'un code partagé et de savoirs incorporés, elle réside essentiellement dans leur reformulation. L'apprentissage de cette capacité passe moins par la reproduction de mécanismes décomposables que par la pratique du « jeté à l'eau », de la confiance feinte, du laisser-aller...

L'improvisation apparaît ainsi comme un type d'action échappant à tout système binaire qui opposerait l'action à la délibération et la décision. Dans l'instant, hors du temps, hors de la durée, elle est toute occasion, immédiateté, indivisibilité. Il semblerait que son caractère *ex tempore* soit au fondement de l'impossible distinction entre composition et exécution et ainsi sa réalité essentiellement « hors du plan ».

Néanmoins, la dépendance établie à l'égard de l'urgence et la caractérisation par l'immédiateté nous semblent risquer de limiter les possibilités de la considérer comme une discipline de l'action à part entière. L'action improvisée n'a finalement droit de cité que dans des contextes très spécifiques comme l'action en contexte d'urgence (Mendonça, 2010). Les disciplines qui s'y réfèrent utilisent la métaphore de l'improvisation pour faire apparaître certains aspects du fonctionnement de la création individuelle, des interactions groupales ou encore de l'organisation. Ceux-ci apparaissent lorsque le modèle classique - rationnel, fonctionnaliste, planificateur - échoue ou pour remédier à certaines de ses limites. L'improvisation reste une forme d'exception, qui ne remet en cause que de façon marginale, le modèle d'action dominant : elle n'est tolérée qu'en tant qu'elle préserve des « *plages d'irrationalité* » et offre une « *consolation* » dans un univers rationnel toujours limité malgré nos ambitions de maîtrise (Soubeyran, à paraître, p.157). La métaphore n'est pour ainsi dire pas digérée : l'improvisation relève de la technique et de l'exception plutôt que du modèle d'action.

Les réflexions ne poussent pas, pour les lectures que nous avons faites, jusqu'à interroger les conséquences épistémologiques de l'improvisation sur l'action et réduisent ainsi son impact sur l'appréhension et la conception du réel, comme sur les méthodologies disponibles pour cadrer son observation. Pour lui donner cette portée, nous nous appuyons sur la philosophie de Jankelevitch, qui invite à resituer les enjeux dont elle est porteuse, dans un contexte socio-culturel plus large. Pour ce dernier, la rhapsodie (forme musicale par laquelle il approche l'improvisation) constitue une rupture dans le champ musical mais aussi une rupture culturelle et sociétale. Sur le plan musical, « l'homme de la rhapsodie » s'oppose à « *l'homo symphonius* », une opposition qui s'inscrit dans le mouvement plus global d'opposition du romantisme au classicisme associé à l'universalisme rationnel. « *Les circonstances de moment et de lieu qui n'étaient pour la raison classique que des détails négligeables et accidents de la naissance deviennent la grande chose essentielle* » (Jankelevitch, 1955, p.6) trouve également son prolongement dans l'émergence du concept de nation. « *la rhapsodie laisse chanter le peuple* » (*Ibid.*, p.8), il en va de même du jazz...

2. L'action improvisée : définition à partir de la pensée de Jankelevitch

À partir de la philosophie de Jankelevitch, nous nous proposons à présent de bâtir une définition de l'improvisation dans l'action. Il est l'un des rares auteurs à aborder l'improvisation dans sa dimension philosophique, dans une perspective qui, du fait de ses liens avec le pragmatisme et la philosophie de Bergson, présente un intérêt particulier pour aborder la dimension « action » de l'improvisation. Essentiellement complexe et ambivalente, l'action pour Jankelevitch, est à l'image de l'improvisation, dès lors qu'on considère l'agir comme notre principal mode d'être dans le temps. L'improvisation peut être considérée non seulement comme une des caractéristiques fondamentales de toute action humaine, mais aussi comme une métaphore pour la description de l'action elle-même.

L'approche philosophique permet ainsi de prendre la mesure de ce que l'improvisation peut apporter à la philosophie de l'action en général. Elle ouvre sur une montée en généralité qu'on ne trouve pas dans les écrits sociologiques, notamment lorsqu'ils restent attachés à une approche proche de l'ethnométhodologie. Elle porte l'attention et élargit en effet l'analyse aux conditions (milieu) dans lesquelles elle se développe et à ses conséquences sur notre conception de l'action, sans plus la réduire à une métaphore utile pour l'interprétation de ses modes de fonctionnements et processus. Il y manque toutefois encore les formes qui en découlent et objets concrets qui lui sont associés.

La philosophie de l'action issue des développements de Jankelevitch sur l'improvisation et les modalités de l'être en général (peut-être plus qu'elle n'y est directement contenue), réhabilite des notions comme la surprise, la durée, l'équivoque, l'hétérogène. Elle en propose également de nouvelles, comme le je-ne-sais-quoi ou l'occasion. Plus que de simples métaphores « béquilles » de la démonstration, elles font partie des fondements de sa philosophie ; il les intègre comme des notions essentielles pour comprendre le réel, il déplace le regard et les place au centre de l'attention, plutôt que de les traiter comme de simples accidents, ce qui apparaît à la marge et doit être éradiqué, d'ailleurs dans la mesure du possible ...

Nous analyserons ces notions en faisant l'hypothèse qu'elles peuvent finalement nous permettre de construire un regard décalé sur l'action en aménagement : celles-ci offrant une alternative à la conception de l'action rationnelle, afin de la détacher des critères de linéarité, d'intentionnalité et de planification-prévision. Hors du linéaire, de l'intentionnel et du planifié, point de salut pour l'action rationnelle... Penser ce « hors » place face à un double défi, que la philosophie de Jankelevitch pourra, je l'espère, permettre de relever. Il s'agit de penser la planification à l'aune de la conception du temps et de l'intention, tels que conçus par ce dernier. Le temps d'une part, ne ressemble plus à rien, on ne peut plus l'envisager selon des catégories purement linéaires, mais seulement selon sa durée : une conception directement inspirée de la vision bergsonienne de la temporalité. Le *vouloir et la liberté* d'autre part (donc l'intention) sont réinterprétés, l'accent est mis sur la *manière et l'occasion* : les aspects processuels ne sont plus seulement examinés par rapport au plan, à son exécution, au décalage, aux moyens mis en œuvre, une nouvelle place est faite à la construction collective du sens, à travers le malentendu.

2.1 Une théorie de l'être dans l'action : action et improvisation

▪ Une philosophie de l'action ? Précautions d'emploi...

Les commentaires sur l'œuvre de Jankelevitch portent très souvent sur son caractère métaphysique, alors même que celui-ci ne la décrit pas nécessairement en ces termes¹⁴⁴. Les critiques saluent celui qu'ils considèrent comme l'un des derniers mystiques du 20^e siècle et discutent de l'empirie et de la métempirie de sa philosophie (Lubrina & Cophignon, 1999; Montmollin, 2000 ; Jerphagnon, 2008). Sans doute parce qu'effectivement, il peut être vu comme un réconciliateur, permettant de sortir des oppositions binaires : il ouvre une sorte de troisième voie.

« L'éblouissement de Jankelevitch tient peut-être aux noces de trois cultures revendiquant tour à tour et conjointement la raison qui n'exclut pas le mystère, le mystère qui introduit la raison, et le doute qui est à lui seul garant de la raison et du mystère » (Suarès, 2013, p. 11)

Les significations métaphysiques de sa pensée sont ainsi au cœur des analyses, mais les conséquences sur l'action sont peu analysées (Périgord, 1974). Et pourtant, ses liens avec la philosophie pragmatiste et surtout avec Bergson, pourraient largement y inciter. N'étant pas philosophe, nous ne nous lancerons pas dans une glose sur la philosophie de Jankelevitch, il s'agira de s'en servir comme point d'appui (peut-être parfois comme d'un simple tremplin) pour construire un cadre conceptuel pour penser l'improvisation dans l'action. Si le passage à l'action imposé à un texte qui n'en parle, en fait, pas directement - en tous cas, pas sociologiquement¹⁴⁵ - pourra ne pas paraître en parfaite conformité et ni en parfaite consonance avec les idées et concepts qu'il propose, l'objectif sera plutôt de s'appuyer sur la pensée de Jankelevitch, pour construire un regard sur l'action en aménagement et nous permettre d'aborder, théoriquement et épistémologiquement, les conséquences de l'improvisation sur la pensée de l'action en aménagement.

En espérant trahir le moins possible sa pensée, nous lui emprunterons pour ainsi dire ses concepts, afin de les retailer à la dimension de la réflexion en aménagement. Ils feront peut-être ainsi l'objet d'une appropriation et donc d'une mutation. L'insuffisance des cadres théoriques disponibles pour décrire l'action observée, dans des disciplines plus proches de la mienne - en science politique, ou même en sociologie des organisations ou encore de la technique par

¹⁴⁴« JP : on a l'impression que le JNSQ ne peut être explicité par l'entendement.

VJ : Naturellement, le mot l'indique lui-même. Puisque le mot savoir est ici exclu, relégué à la périphérie. Le JNSQ n'est pas un objet de savoir, n'est pas la matière d'une science. »

JP : Mais est-ce que cette autre chose ne pose pas la question de la métaphysique ? (...)

VJ : Pourquoi pas ? On peut l'interpréter ainsi. Je n'emploie pas tellement ce mot, mais je n'y répugne pas non plus. Le JNSQ après tout est métaphysique au sens propre du mot, puisqu'il n'est pas physique. Comme quand on dit d'une femme qu'elle a du charme. (...) elle n'a rien pour plaire, et vous vous sentez pourtant mystérieusement envoûté, subjugué, ensorcelé. Envouté par quelque chose qui n'est pas dans ses traits, que vous ne pouvez pas désigner. » (Entretien avec Jacques Pugnam, diffusé sur France culture, le 8 juin 1985, à partir des documents de l'INA, sous le titre « Jankelevitch : la vie », cité par Suarès, 1986 p.114 et 116-117)

¹⁴⁵ Jankelevitch parle bien d'action, et même abondamment, mais de façon théorique et abstraite, les exemples sont ainsi quasiment absents. Son approche est purement philosophique, il discute l'action à travers l'analyse de ses liens avec l'intention, à travers celle de l'être et de ses manières d'être, c'est-à-dire d'apparaître, le possible et ses modalités réalisations...

exemple -, a rendu cet effort particulièrement nécessaire. Il était en effet nécessaire de construire un cadre pour la description de l'action *se-faisant* observée selon des critères propres (cf. 2.2).

▪ ***L'improvisation musicale, une figure de l'action***

Les écrits de Jankelevitch sur l'improvisation sont étroitement liés à l'ensemble de sa pensée et ne prennent réellement sens que resitués et éclairés par les théories qu'il développe par ailleurs. En particulier dans ses œuvres souvent qualifiées de métaphysiques : les trois tomes qui composent *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien* (Le JNSQ), *Quelque part dans l'inachevé* – dans lesquelles il est question de l'être et de l'être en actes (et donc de l'action) ; ainsi que dans des ouvrages éthiques comme *l'Alternative, le Pur et l'impur, l'Aventure, le sérieux et l'ennui (ASE)*. Souvent décrit comme un philosophe d'une part et un musicologue d'autre part (un tiers de sa production écrite étant dédiée à la musique), il me semble finalement que ces deux casquettes sont en réalité deux facettes d'une même œuvre, les écrits sur la musique constituant le prolongement « pratique » de ceux consacrés à l'être et à l'agir, abordés sous un angle métaphysique et éthique. C'est en tous cas ainsi que j'aborderai l'improvisation musicale, comme une illustration, voire une démonstration par l'exemple, de sa pensée théorique. Dans la *Musique et l'ineffable*, comme dans *La Rhapsodie : verve et improvisation musicale*, on retrouve ainsi de nombreux pans de sa pensée développés simplement sous un autre point de vue. Les thèmes de l'occasion, de l'intervalle, par exemple, sont utilement éclairés par les développements sur le *Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien*, de même que l'ambivalence, l'hétérogène, l'inachevé...

La musique est alors simplement le domaine du réel dans lequel Jankelevitch a trouvé la meilleure illustration de ses thèses, là où C.S. Pierce aura préféré le langage et la sémiotique par exemple. Mais quel autre langage (en tant que moyen d'expression et de communication) aurait pu mieux qu'elle, rendre sensible l'indicible *je-ne-sais-quoi*, présent en toute chose qui se dit en se déroulant dans le temps ? La musique est par ailleurs un mélange de composition et de performance, toujours transformée et prolongée lorsqu'elle est jouée et donc toujours située et ouverte. Il lui faut pour exister se mouvoir dans l'espace et dans le temps, et s'y ancrer ; elle n'est pas en soi, elle n'est qu'en acte et elle est création perpétuelle¹⁴⁶.

Dans ce contexte, l'improvisation est une figure de l'action. Si l'on trouve cette idée déjà présente, au moins implicitement, chez les interactionnistes et les pragmatistes, elle prend une autre dimension dans la pensée jankelevitchienne. Interactionnistes et pragmatistes ont largement souligné le caractère situé et contingent de l'action et la nécessaire adaptation des individus au contexte et aux autres, et aux évolutions que connaissent ces derniers (du fait de facteurs tant externes qu'internes à la situation : les interactions qui la constituent contribuant à la modifier). Pour Jankelevitch, l'improvisation n'est pas seulement l'expression du caractère

¹⁴⁶ Il n'est pas évident que l'on puisse étendre cette constatation à toute œuvre d'art, le texte littéraire comme la peinture étant d'une certaine façon toujours là, avant d'être lue ou vue. Elles n'ont pas besoin d'être sans cesse recréées par le regard ce celui qui n'est que lecteur ou spectateur, et non producteur (même seulement l'interprète). Si certains invitent à penser qu'elles le sont (Eco par exemple), c'est sur un mode interprétatif, sur un plan différent de celui de la production bien concrète du musicien.

nécessairement contingent et situé de l'action. Il donne à cette contingence une dimension métaphysique¹⁴⁷ et en fait ainsi la figure de l'action humaine, dans ce qu'elle a de profondément ambivalent : elle est un mélange entre volonté et opportunité ; ambivalente, mais aussi imprévisible et instable, et ainsi une manière d'être (c'est-à-dire d'agir) ; la seule possible, c'est-à-dire la plus appropriée, dans le contexte de la modernité qui est le nôtre.

Nous avons identifié à travers les écrits Jankelevitch, trois grandes caractéristiques qui marquent le contexte de notre action :

- **La complexité moderne**, qui en fait un cadre insaisissable et instable ;
- **La mise en perspective**, qui fonde la relativité de notre point de vue ;
- **Le Devenir**, qui le met en mouvement et le condamne à l'inachèvement.

Il nous faut les présenter plus avant afin de comprendre en quoi l'improvisation constitue une réponse adaptée, selon nous la plus adaptée, à cette modernité.

2.1.1 Complexité moderne et mise en perspective

Les deux premières composantes de notre contexte d'action moderne, la complexité et la perspective, sont prises dans un double mouvement, à la fois contradictoire et complémentaire : la première tendant à l'ouverture, à l'infini, la seconde resserrant en limitant, simultanément.

▪ **La complexité moderne**

La description que Jankelevitch fait de la « complexité moderne » situe sa réflexion dans un contexte très proche de celui décrit par les post-modernistes, tel que Giddens (1999) par exemple.

« Cette confusion n'est pas, comme dans l'imbroglia de la comédie italienne, un brouillage fini dont on arrive avec un peu de patience à débrouiller les fils ; et ce n'est pas davantage un monde de mélanges dosés et mesurables tels que sont, par exemple, les mixtes du Philèbe. Non, la complexité moderne est une complexité avec exposant ; on dirait volontiers que ce n'est pas une complication simple, mais une complication elle-même compliquée par une réciprocité d'interaction. Cette complication de la complication est une complication infinie, génératrice de contradictions diaboliques autant qu'insolubles ; elle suscite la tragédie, la contradiction, l'ambivalence. (...) Or s'il n'y a pas de clef unique pour ouvrir tous les cadenas du mystère, et si l'indéchiffrable de la conscience menteuse, au contraire du secret d'un coffre-fort, ne se déchiffre pas grâce à un chiffre simple qu'il suffirait d'apprendre par cœur comme on apprend un mot de passe, mais s'interprète à l'infini, a fortiori l'indébrouillable des complexus de complexes ne se débrouille pas à l'aide d'une analyse finitiste : il y faut une analyse infinie, et seul accordé à ces complexes de complexe, un raffinement de la finesse. » (Jankélévitch, 1980a, p. 48)

¹⁴⁷ La contingence est le propre de l'être en tant qu'il apparaît, elle le limite en même temps qu'elle lui permet d'exister, elle le rend indéfinissable en le plongeant dans une réalité marécageuse et amphibolique en même temps qu'elle permet de le saisir. (Jankélévitch, 1980a, p.26 et suiv.)

Cette conception de la *complexité avec exposant* fait écho à nombre d'aspects de sa pensée : en particulier, elle transpose à la réalité dans son ensemble, l'irréductibilité qu'il trouve en toute chose qui la compose. Une irréductibilité caractéristique du je-ne-sais-quoi, qui inscrit donc celui-ci au cœur de la modernité. On retrouve par ailleurs dans cette modernité de nombreuses caractéristiques de la modernité définie par Giddens. Tout d'abord sa dimension profondément réflexive et itérative, à l'infini. Ensuite, le caractère tragique, contradictoire et ambivalent, qui forment son cortège. Et si l'on complète la définition de la complexité moderne de Jankelevitch avec celle qu'il donne de l'infini (puisque la complexité « s'interprète à l'infini »), on peut ajouter également l'inachèvement, l'informe et l'indéterminé aux caractéristiques de la complexité moderne :

« L'infini n'est pas seulement le futur toujours ouvert devant l'effort de notre esprit et la pénétration de notre pensée ; il est encore, (...) l'inachèvement ; il est l'informe et l'indéterminé ; il n'est pas seulement une possibilité inépuisable de méditation, il signifie encore l'impossibilité d'enserrer ; on n'en a jamais fini de comprendre (au sens où compréhension signifie intellection) ce qu'il est impossible de comprendre (au sens où comprendre signifie embrasser) ». (*Ibid.*, p.49)

La complexité moderne ainsi définie est la première composante du milieu dans lequel se développe l'improvisation, un monde complètement ouvert et indébrouillable.

Seconde composante de ce milieu, pendant de la première, *la mise en perspective*, c'est-à-dire son caractère circonstancié, est le principal facteur limitant la complexité de l'environnement dans lequel nous situons notre action.

▪ ***Nature humaine circonstanciée, action toujours circonstanciée.***

Dans l'une de ses pages empreinte de son style imagé, Jankelevitch donne à voir l'ancrage de toute action et de tout observateur dans une situation, ancrage qui se traduit par un point de vue nécessairement partiel et relatif sur celle-ci.

« L'existence est entièrement déterminée quand on a assigné ses circonstances de temps et de lieu. (...) les deux coordonnées qui sont, pour ainsi dire, la longitude et la latitude de l'existence, définissent le caractère "semelfactif"¹⁴⁸, irréversible et vraiment individuel de toute situation historique. (...) »

Le point de vue n'est pas une notion superficiellement empirique comme l' "équation personnelle", ni une notion rationnelle comme *l'a priori*, il n'est pas la relativité anthropologique, pas davantage la relativité gnoséologique, mais plutôt le dénuement ontologique d'un être deux fois circonstancié, et soumis par nature, à la malédiction de la perspective. (...) L'alternative nous sculpte des paysages stéréoscopiques, tout creusés de sillons et bosselés d'anaglyphes ; nous vivons ainsi parmi des déformations passionnées qui ne se neutralisent pas toujours mutuellement pour nous livrer le visage total des choses. Ce relief bizarre, ce chœur boiteux, cette harmonie de travers – voilà les monstres qu'enfante autour de nous notre condition de créature dialectique, soumise à la loi du point de vue (...) car toute mise au point ment au réalisme d'une

¹⁴⁸Semelfactif (définition du Larousse): se dit de l'usage d'un verbe qui envisage l'action comme faite une seule fois (par opposition à l'aspect fréquentatif).

vision impartiale et polycentrique. Qui dit image dit perspective et qui dit perspective dit alternative. (...) l'alternative fondamentale du Tout ou du Quelque chose, c'est en somme l'alternative du choix et du non-choix. Exister, c'est choisir le choix.» (Jankélévitch, 1938, p. 9 et 10-11)

Si le choix évoqué par Jankelevitch a des accents métaphysiques, il représente aussi simplement l'impossibilité pour tout individu, semblable à celle mentionnée au sujet de la complexité moderne, de surplomber et d'embrasser par son regard, la réalité dans sa totalité. Les choix opérés lors de toute observation et de toute action, sont d'abord des mises en perspective, pour partie volontaires et qui pour partie nous échappent. Le regard adopté est le reflet d'un choix, c'est là ce qui importe, bien plus que l'accès à une (impossible) vérité ou objectivité sur la réalité. C'est notre regard qui construit la réalité et qui vit avec elle, sans chercher à avoir de vue surplombante et cadrante. Si le point de vue est relatif - du fait même que le regard est pris lui-même (est une composante même), dans une réalité ancrée (localisée et située dans le temps) et donc ambivalente « marécageuse et amphibolique », comme le dit Jankelevitch – cela n'affecte pas sa valeur, non plus que l'image qui en est issue. Car le point de vue, en tant qu'il est un choix, est aussi une affirmation, une revendication positive, dont nous sommes responsables, même si nous pouvons en voir les limites.

Le devenir compte parmi les principaux moyens de limiter le relativisme d'une situation et du regard que l'on porte sur elle. Le temps, conçu comme une durée, est ainsi la troisième composante du milieu de l'action, qui permet de résoudre en partie les contradictions et l'ambivalence dont la complexité moderne est porteuse. Nous l'abordons dans le point suivant plus en détail.

2.1.2 Le Devenir : l'informe, l'indéterminé et l'inachevé

▪ ***Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien, des totalités ouvertes***

Le Je-ne-sais-quoi est la « mauvaise conscience des bonnes consciences rationalistes, (...) quelque chose qui proteste (...) en nous contre le succès des entreprises réductionnistes » (Jankélévitch, 1980a, p. 11). « Le Je ne sais quoi et le presque rien font référence à des "totalités ouvertes" pour lesquelles il est impossible de combler le manque, celui qui au lieu de piquer notre curiosité, appelle notre respect. » « La marge de presque rien, par l'effort de la connaissance se réduit « à l'infini », (...) le presque-rien, nonobstant, ne diminue jamais en quantité ». (*Ibid.*, p.56).

Il s'oppose en cela à une vision positiviste, telle que celle développée par certains auteurs au 18^e (*Ibid.*, p.44 à 46) qui le définissaient comme quelque chose de quantifiable et réductible : « *une étourderie qu'un peu d'attention, beaucoup de minutie et une méthode plus méticuleuse suffirait à guérir.* » (*Ibid.*, p.50). Ce je-ne-sais-quoi positiviste réfère à une totalité sans mystère, au *Nescio vulgaire* (ne pas savoir), à une confiance dans la science et dans son progrès, qui permet de dire que l'on sait - presque - tout.

Le Je-ne-sais-quoi défini par Jankelevitch, qui caractérise la complexité dans sons sens moderne, est ambigu, indéterminé, irréductible, angoissant. Il a des conséquences, c'est-à-dire une réalité, dans l'action. *L'Alternative* et *Le Pur et l'impur* développent ces thèmes : le monde du Je-ne-sais-quoi est un monde impur, dans lequel les « actes purissimus » n'existent pas. Nos actes

comportent toujours une part de « place perdue » et d'inconnu, quia pour conséquence une absence de transparence totale de l'action à l'acteur, à elle-même, aux autres (qu'ils soient destinataires, partenaires, observateurs). De même, il n'y a pas de connaissance parfaite, les « totalités ouvertes » que sont le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien, ne sont ni inachevées ni imparfaites, mais impossibles à enserrer. Elles comprennent toujours une marge d'inconnu qui introduit de l'échange, de la circulation et les rend pour ainsi dire mobiles, mouvantes, fluctuantes... On retrouve la logique semblable à l'œuvre ouverte (cf. Chapitre 2) qui se prolonge dans la place faite au malentendu. Il n'y a enfin pas de compréhension parfaite : l'homme étant être d'imperfection, le malentendu fait partie de notre essence.

▪ *Le malentendu et le compromis*

Jankelevitch inscrit sa pensée dans une philosophie pluraliste, la seule qui ouvre selon lui à une acceptation de la complexité et autorise la conciliation et le compromis :

« L'Alternative du pur et de l'impur devient moins tranchante à partir du moment où la disjonction dualiste cède la place à la complexité pluraliste (...). Après l'option simpliste et intransigeante que le duel nous impose, le pluriel semble compatible avec les nuances, avec les compromis, avec les faux-fuyants ; le pluralisme dit en effet oui à la pluralité, là où le dualisme disait non à la dualité. Le pluralisme est une affirmation et une acceptation, tandis que le dualisme est une protestation [car il impose un choix, impossible co-existence des contraires] (Jankélévitch, 1960, p. 108).

Dans un monde complexe et pluriel, le Je-ne-sais-quoi a ainsi pour corollaire le malentendu, omniprésent dans notre environnement, inévitable dans nos relations :

« L'ambiguïté aboutit généralement à des complexes stables, à des compromis et à des amalgames (...) Il n'y a rien de pantelant dans cette amphibolie bénigne qu'on appelle ambiguïté, ni dans les malentendus de tout repos qu'elle favorise. Les approximations fondées sur le malentendu, sont comme chacun sait, dérisoirement viables. Le malentendu est, de la naissance à la mort, le *modus vivendi* par excellence¹⁴⁹. Avec ses réticences, sa foncière sociabilité et ses malentendus si bien entendus, l'ambiguïté est, au sens propre du terme, un régime. » [un mode de vie gérable, tenable et acceptable] (Jankélévitch, 1980b, p. 77-78)

Le malentendu n'est plus synonyme de compromission, il n'est plus interdit, à expier et à combattre. Il réhabilite ainsi la voie du compromis. Le malentendu, n'étant pas un relativisme, ne justifie pas non plus l'inaction ; au contraire, il exige la mise en œuvre de moyens de médiation, comme chemin pour aller vers une meilleure connaissance et compréhension de l'autre. Le tact et la sincérité sont des valeurs fondamentales pour guider ce travail de médiation (*Ibid.*, p.30), mais elles ne suffisent pas à garantir que l'on trouvera des solutions pour organiser notre vie en collectivité. Le compromis en est la clé : il représente le raisonnement dans sa forme impure, c'est-à-dire la médiation du raisonnement (Jankélévitch, 1938, p.29 à 35). La part de rationalité présente dans le choix est rendue processuelle : c'est le raisonnement, équivalent au cheminement, qui est rationnel (plus que les décisions ponctuelles qui jalonnent son

¹⁴⁹« Appelons malentendu ou mésentendu l'ensemble formé par une entente de façade et une mésentente cachée ; l'équilibre instable des éléments qui composent cet édifice superficiellement replâtré, nous l'appelons fausse situation. » (Jankélévitch, 1980b, p.44).

chemin). Pour Jankelevitch, un raisonnement abstrait (la rationalité pure) n'est pas réel ; un raisonnement en prise avec la réalité est temporel - fondé sur le devenir, le changement pas à pas – et compromission - impur comme tout ce qui est réel, en acte. Raisonner c'est manœuvrer, c'est-à-dire trouver des compromis. Choisir c'est manœuvrer, c'est-à-dire trouver un cheminement.

L'inscription dans le temps du choix et du raisonnement offre la possibilité de doser son option et de rendre compatibles, successivement, des contradictoires. Elle permet la rectification et l'adaptation, en continu, en fonction des besoins.

« Avec les contraires, nous échappons au couperet du choix. Finis les ultimatums, toute une gamme de solutions moyennes s'interposent entre deux extrêmes, il devient possible, soit de s'abstenir, soit de doser son option (...). Choisir c'est maintenant manœuvrer. La distance même qui est entre les extrêmes (...) va nous permettre d'aller de l'un à l'autre, non plus instantanément, mais par un procès ou progrès dont nous réglerons l'allure et les stations successives. » (*Ibid.*, p.29)

« Préférer n'est pas juger une valeur supérieure à une autre, c'est l'adopter effectivement (...) l'endosser pour de bon (...) par un geste aléatoire de main mise qui nous engage dans le monde sérieux des événements et des existences. » (*Ibid.*, p.19)

▪ ***Le Devenir : prendre au sérieux l'informel et l'indéterminé***

Suivant Bergson, Jankelevitch s'appuie sur une conception du temps qui implique de se dégager de la culture cartésienne, marquée par une « chronophobie » qui pèse lourd sur l'ensemble de la pensée rationnelle et fonctionnelle contemporaine :

« Le temps c'est le début de l'impur, fin de la prévisibilité. La loi du temps, succédant à la grâce de l'intemporel, implique en elle-même l'impératif catégorique de l'effort pénible [et de la compromission]. (...) Le souci (...) n'est-il pas la conscience du lointain et incertain avenir, la conscience inquiète d'un futur qui a cessé de coïncider avec le présent et qui l'assombrit ? (...) l'innocence troublée, ternie, embuée par la réflexion devient soucieuse et prévoyante. La phobie du temps est donc un chapitre essentiel de la cathartique, le temps est quelque chose qu'il faut expier. Le bournier d'impuretés, pour l'orphisme, n'est pas seulement la symbiose du corps et de l'âme, c'est encore le cycle des naissances. La chronophobie est la phobie du cycle, c'est-à-dire du temps spécieux, mais elle est également phobie de l'innovation ou misonéisme : à force de craindre l'audace de la nouveauté, le purisme, prêchant la rédemption du temps, nous condamnerait volontiers à l'immobilité mortelle. » (Jankelevitch, 1960, p. 67-68)

Jankelevitch pose tout d'abord que l'essentiel n'est pas à chercher dans des instants *t*, mais dans la durée, l'intervalle, dans une réalité qui n'existe qu'en mouvement. Il opère ensuite une véritable réhabilitation de la surprise, positive, salvatrice et inexorable. Cette conception du temps se traduit dans une philosophie qui est tout à la fois :

- Une philosophie modale (tout ce qui importe est la manière d'être)¹⁵⁰ ;

¹⁵⁰ « La réhabilitation de l'accident caractérise une certaine philosophie modale qui se désintéresse de l'être pour considérer les seules manières d'être de cet être : le philosophe réintègre la caverne des ombres et des reflets hors de

- Une philosophie de l'effectivité (l'apparition et l'occasion sont l'essence de l'être) ;
- Une philosophie de l'appel d'air et de la mobilisation (l'imperfection et le mouvement définissent l'être).

Pour Jankelevitch, opposer l'être au se-faisant (c'est-à-dire ce qui advient dans le temps, qui relève de l'apparaître et qu'on ne peut pas figer, fixer dans une forme définie) n'a pas de sens. La seule réalité que l'on peut étudier étant celle qui apparaît. Si l'essence est sans aucun doute l'essentiel, elle ne serait rien sans l'apparence (l'apparaître donnant finalement un sens à L'Etre, en le rendant visible et palpable)¹⁵¹. Si Jankelevitch accorde tant d'importance à la question de l'être et de l'apparaître, c'est que la difficulté rencontrée par la philosophie pour aborder l'apparence dans sa dimension positive, lui semble problématique. Elle est selon lui révélatrice de son enchaînement à un mythe substantialiste¹⁵² et souligne l'absence de cadre et de tradition épistémologique qui permettent de prendre au sérieux la réalité du faire et du se-faisant. Il interroge ainsi : *« faut-il donc penser que seules une nouvelle rhétorique et une nouvelle sophistique ont quelque chose à dire sur l'indicible ? »* (Jankélévitch, 1980a, p. 17) c'est-à-dire sur des totalités ouvertes, l'action se-faisant, etc.

Le Devenir est alors la notion qui permet de penser positivement la manière d'être de l'être¹⁵³. Il permet d'une part de penser des réalités informes et inachevées (non figées et en constante évolution).

« Le Devenir n'est pas toujours expressément intentionnel, mais il est toujours transitif. » [ce qui devient, devient toujours quelque chose, est tendu vers...] « Le devenir, occupation et opération minimale d'un être qui est, d'un être qui, dormant ou travaillant, attendant ou se tournant les pouces, tuant le temps ou durant la durée, est d'abord fort "occupé" à être ainsi sans rien faire. Le devenir, disions-nous, n'est pas toujours intentionnel, mais il est parfois intensif (...) et l'être a le tonus du faire-être ; devenir en ce cas, est vraiment faire, et non plus être fait, ni se laisser faire. » (Jankélévitch, 1980a, p. 31).

laquelle il avait fait s'évader les captifs. Qualités primaires, qualités secondes, elles ont toutes même promotion pour un impressionnisme philosophique qui réduit la substance à ses modes. » (Jankélévitch, 1980a, p.13)

¹⁵¹ « La spécialité de la manière, c'est la semblance » (Ibid., p.15). « En disant que l'apparence est sacramentaire, mais non point sacrée, nous aurons peut-être exprimé l'amphibolie de sa nature : si en effet sa négativité consiste à paraître sans être, sa vertu positive est d'apparaître ; si elle est moindre être par rapport à l'essence concentrée et invisible de l'être, elle est pourtant la glorieuse et visible auréole de cet invisible ; détendu, diffus et raréfié, comme tout ce qui semble. » (Ibid., p.14) Jankelevitch consacre de nombreuses pages au débat sur le statut de l'essence et de l'apparence (cf. les sous-chapitres « Réhabilitation de l'apparence » et « Réconciliation de l'apparence et de l'essence »¹⁵¹ du Tome 2 du JNSQ, p.47 à 54). Ce débat est en effet cher aux pragmatistes, qui se battent pour la nécessité de n'accorder d'attention qu'à l'être qui apparaît, concrètement, dans le temps. Le retournement se joue dans le « glissement du paraître à l'apparaître ; là où, regardant à l'envers, nous disions péjorativement "paraître", nous dirons "apparaître" quand nous regardons l'image à l'endroit : la négativité, sans changer de contenu, tourne en positivité affirmative. » (Jankélévitch, 1980b, p. 49)

¹⁵² Il place pour sa part le principal intérêt de la philosophie dans l'étude de ce qui apparaît : *« la seule chose sur laquelle on a quelque chose à dire, puisque l'Etre est proprement l'indicible »* (Jankélévitch, 1980a, p.17-18) *« c'est plutôt devant l'ineffable Ipse de l'ipséité substantielle que le silence serait de mise, et c'est sur ses modes d'être qu'il y aurait inépuisablement à dire : quand on ne peut plus pénétrer dans l'intime profondeur de la substance, on peut encore tourner indéfiniment autour de ses circonstances (...) raconter des faits divers et des anecdotes ; les circonstances proprement dites, déterminations catégorielles de Combien et de Comment, de Temps et de Lieu (...) »* (Ibid., p.18)

¹⁵³ « La grande Manière d'être dont le nom est Devenir ». (Jankélévitch, 1980a, p.30)

L'être en devenir est donc essentiellement actif, le se-faisant est proactif et volontaire, bien que distinct de l'intention formellement explicitée et du but clairement défini. Même si l'être est impossible à définir, par sa Manière (d'être), à travers son Devenir, il est malgré tout, même lorsqu'il dort ou se tourne les pouces. Bien qu'il soit dépourvu d'une intention déterminante, toujours inachevé, perpétuellement ouvert, il n'en est pas moins bien réel.

« Puisque le Devenir est l'émergence continuée de l'être (...) on peut bien l'appeler Manière à la fois au sens temporel de mutation et au sens phénoménologique d'apparence. (...) Et comment appeler ce qui à la fois devient et tend vers l'apparence, sinon apparition ? Apparition d'ailleurs toujours disparaissante et toujours sur le point de remettre en question et de refouler l'apparence à laquelle elle aboutit : car si l'apparition, arrivée à son terme, expirait dans une apparence stable, le temps ne serait plus qu'une apocalypse continuée ! » (*Ibid.*, p.32)

Accepter d'être informe, c'est accepter de potentiellement changer, sans avoir de forme visée particulière (c'est accepter simplement d'exister). Jankelevitch revalorise ainsi l'informe et l'informel, qui gagnent en épaisseur et en consistance, par l'histoire. Leur existence et leur persistance (c'est-à-dire leur résistance) repose sur un « vouloir être », expression d'une espérance et d'une confiance. (*Ibid.*, p.36-37). Le temps de la reconnaissance est par ailleurs un temps organique et actif d'incubation : un mûrissement (Jankélévitch, 1980b, p. 117).

▪ **L'action comme mobilisation**

L'action de l'homme s'exerçant dans l'espace et dans le temps, elle est soumise aux règles du Devenir. La marge d'inconnu qu'elle comprend définit des zones d'attente, de tension vers. Imparfaite et ambiguë, elle comprend également des espaces vides, qui sont autant de marges de manœuvre pour la faire évoluer, s'adapter en cours de réalisation... L'action est ainsi orientée par une forme « d'appel d'air » (Jankélévitch, 1938), toujours appelée à devenir autre, elle est essentiellement mouvante. En cela, l'action est mobilisation et la mobilité est une caractéristique essentielle du monde dans lequel nous inscrivons nos actions. Les interactions (avec notre environnement comme avec nos semblables) sont l'expression du caractère mobile du monde dans lequel nous vivons.

Ce caractère imparfait et indéfini est ce qui fait la vie et la vie en actes. Un univers trop stable et dans lequel on n'aurait pas le temps de temporiser, serait en fait un univers mortifère. Dans une temporalité en devenir, l'intervalle est une condition de l'occasion, celle-ci reposant sur l'attente et la vigilance qui permettent de la saisir.

Pour rendre compte de la réalité, il faut enfin pouvoir rendre compte de sa nature fluctuante et contradictoire (la contradiction n'est pas tenable à un instant t , mais devient possible dans une succession de moments : on peut être une chose et une autre dans le temps). Il faut donc apprendre à construire une trajectoire pour rendre compte de la réalité.

*
* *

Le cadre de pensée proposé par Jankelevitch permet finalement de poser différemment la question de la formalisation et de l'institutionnalisation des procédures et dispositifs produits par l'action publique contemporaine. Les cadres de l'échange peuvent gagner à rester informels,

afin de ménager une place à l'indéterminé, à l'émergence de l'occasion, à la surprise. La formalisation des dispositifs dans des cadres physiques et juridiques, des procédures bien définies, peuvent, au contraire, être vus comme un procès de réduction du vide, de l'espace interstitiel, de l'incertitude... et donc comme des procès limitant leur mobilité globale : les échanges qu'elles engendrent, leur capacité d'adaptation aux évolutions du contexte.

Ce cadre de pensée semble donc particulièrement adapté à la description et à l'analyse de démarches telles que celles du Pôle d'Orly. Il permet de le penser positivement, en tant que réalité en devenir, informelle (et largement informelle), indéterminée, capable de fournir des réponses adaptées à un monde complexe et incertain. Il donne à sa persistance dans le temps plus d'importance qu'à sa forme (et à sa formalisation) pour évaluer sa consistance. Il permet également de comprendre comment le Pôle d'Orly, hors de toute institutionnalisation, continue d'exister, même dans les périodes de creux et d'incertitude sur son avenir. À ceux qui s'interrogent sur sa réalité, se demandant parfois si le Pôle d'Orly n'est pas « du vent », on peut répondre par la diversité des formes qu'il a pu prendre et les manifestations d'informel qu'il a produit. C'est peut-être dans l'attente qu'il engendre (facteur de mobilisation, de mouvement, en forme d'appel d'air), que cette réalité est la plus sensible, lorsque les associations publient dans la presse « L'esprit des Assises est mort ! », on peut dire qu'il n'a jamais été aussi vivant !

La philosophie de Jankelevitch se méfie des systèmes, en particulier lorsqu'ils sont clos. Quelle philosophie serait plus adaptée pour parler des *machins* de l'interterritorialité et la planification intercommunale ? Elle permet en fait de leur accorder une profondeur et de permettre de penser qu'ils puissent dire quelque chose, même quelque chose d'essentiel, sur la réalité : les *machins* sont un *je-ne-sais-quoi*. La philosophie de Jankelevitch ouvre ainsi des perspectives sur l'urbain et sur la ville, qui sont autant d'indéfinissables, d'impérimétrables, d'incontrôlables...

Cette philosophie ouvre également la voie à une pensée de l'improvisation comme modèle pour l'action. Il nous faut à présent détailler ses fondements et ses principes, afin de voir comment elle peut aider à caractériser et mieux comprendre les modalités de l'action des collectivités territoriales, en contexte d'interterritorialité.

2.2 Clés de lecture de l'improvisation : sept notions pour une grille de lecture

« Il déchoit de sa dignité rationnelle celui qui se laisse devancer et improvise à la dernière minute des solutions de fortune » (Jankelevitch, 1955, p. 207).

La civilisation occidentale moderne est qualifiée d'anti-surprise : se laisser surprendre y est synonyme d'impréparation et d'échec : l'homme occidental cherchant à la fois à lire dans le jeu du hasard et à conserver toujours l'initiative. C'est tout l'objet de la science moderne que de limiter la part d'imprévu inhérente à l'action : l'homme n'a de cesse d'« *interve[nir] à son heure, par les moyens de son choix, il impose le lieu, la date et la manière, comme un stratège habile qui choisit à la fois les armes et le terrain* ». (Idem)

Toutefois, dans une réalité marquée par un « *renouvellement vertigineux d'impressions fusantes* » (le parallèle s'impose encore une fois avec l'accélération de la modernité décrit par Giddens), il ne semble pas y avoir d'autre issue qu'introduire l'improvisation, non seulement parmi les actions nécessaires et souhaitables au quotidien et pour gérer des problèmes de la plus haute

importance, mais aussi de penser son articulation avec – voire sa place au sein de ? - l'action rationnelle, sans quoi celle-ci pourrait totalement disparaître.

Jankélévitch voit en effet dans l'improvisation autre chose qu'une « *opération hâtive* » ou une « *manœuvre in extremis* » (*Ibid.*, p.209). Elle marque l'intérêt de l'esprit pour les problèmes de liminarité et du devenir : « *l'idée n'est plus intemporelle et devenue, mais elle est devenir* » (*Idem*).

On trouve dans la *Rhapsodie : verve et improvisation musicale*, une description de l'action improvisatrice, à partir de laquelle nous avons dégagé quelques grands traits caractéristiques, qui sont autant de clés d'entrée problématiques pour aborder la notion :

- L'équivoque et l'hétérogène
- Le se-faisant et le Devenir
- La surprise et l'occasion
- Le détour et l'erreur
- La contrainte et le cadre
- La volonté et l'intention
- L'inachèvement et l'indéterminé

2.2.1 L'ambiguïté et l'équivoque

Nous l'avons vu, l'équivoque et l'ambiguïté sont deux notions très présentes dans *le Je-ne-sais-quoi* et *le Presque-Rien*. Elles sont finalement les principales propriétés de l'être dans le temps, donc en acte, comme du milieu dans lequel il agit. Quoique très proches et souvent utilisées comme des synonymes dans le langage courant, ainsi que chez les auteurs (y compris Jankélévitch et La Cecla, nous le verrons ci-dessous), il peut être intéressant d'opérer une distinction, quoique subtile, afin de souligner deux propriétés légèrement différentes de la réalité qui permettent chacune d'aboutir à un effet commun : un malentendu viable, c'est-à-dire le compromis.

L'équivoque est très bien décrite par Jankélévitch, à travers sa réflexion sur la liberté :

« La liberté vérifie en effet, non pas l'évidence univoque de Descartes, mais l'évidence équivoque de Pascal, celle qui est évidence simultanée des contraires. Une assertion simple sur la liberté n'est jamais qu'un moment dans la dialectique oscillante qui alternativement nous renvoie du Contre au Pour puis du Pour au Contre. (...) N'est-ce pas ce jeu de bascule lui-même qui est la liberté ? » (Jankélévitch, 1980c, p. 11)

L'ambiguïté quant à elle, relève de l'interprétation qui est faite d'une situation : elle réside dans ce qui autorise de multiples interprétations. Elle est en particulier liée au flou et à l'approximation. C'est pourquoi Jankélévitch fait appel à elle lorsqu'il traite du malentendu (cf. supra). Il ne semble toutefois pas toujours distinguer les deux, il écrit ainsi : « *L'ambiguïté simple de l'apparence, c'est-à-dire l'équivoque...* » (*Idem*).

De son côté, dans la traduction française du *Malentendu* de La Cecla, A-M. Sauzeau privilégie le terme d'équivoque, alors que celui d'ambiguïté semblerait peut-être plus juste (il n'est par contre presque jamais utilisé). En effet, dans les situations décrites par La Cecla le malentendu

n'est pas lié à des propriétés paradoxales de la réalité¹⁵⁴, mais à une interprétation différente de la réalité par deux parties. C'est le plus souvent un certain flou caractérisant la situation, une imprécision, qui permet des interprétations différentes, voire divergentes. La situation peut également être équivoque et rendre ainsi possible plusieurs interprétations, mais pas nécessairement.

Nous conserverons pour notre part la distinction entre équivoque et ambiguïté, pour faire référence à deux dynamiques distinctes conduisant à des malentendus et des compromis viables (suivant notamment (Soubeyran, 1988b)) :

- L'équivoque étant liée au caractère intrinsèquement paradoxal ou contradictoire d'une réalité, caractérise par exemple la figure de l'objet métropolitain ;
- L'ambiguïté, associée au flou qui permet des interprétations différentes et parfois divergentes d'une situation, correspondrait plutôt à la zone frontière, support d'interprétations variées.

L'équivoque et l'ambiguïté jouent ensemble un rôle essentiel dans la dynamique de l'improvisation. Dans la Rhapsodie, Jankelevitch aborde « *l'approximation* » et « *l'équivoque* » sous l'angle des sonorités, qui permettent au musicien, notamment en jazz, de « *cherche[r] et de tâtonne[r] autour de la note juste, en resserrant le cercle sur ce qu'elle vise, mais sans quitter l'à peu-près* » (*Ibid.*, p.217). Les chromatismes en sont l'équivalent au clavier, ils fonctionnent comme des dégradés : ils sont autant de transitions imperceptibles qui permettent de donner de la souplesse aux notes d'un clavier par nature inambigües et fixes¹⁵⁵. L'équivocité et l'ambiguïté est alors un moyen pour permettre au musicien de construire progressivement son thème : elle ouvre le champ des possibles, en lui offrant des suggestions de développement qu'il choisit ou non de saisir ; elle limite également l'impact de l'erreur, en la rendant moins perceptible et plus facilement rattrapable, la duplicité des sons permettant de l'intégrer, de bifurquer sur ce qu'elle propose...

L'approximation et l'équivocité sont finalement ce qui permet à « *l'intuition [de] se cherche[r] elle-même (...) dans un schéma dynamique qui évolue de l'implicite à l'explicite* » (*Ibid.*, p.219). Elles sont en cela le milieu de l'improvisation autant qu'un moyen, une technique, dont use l'improvisateur.

« L'improvisateur ne sait ni le chemin, ni le but, ni les moyens, ni la fin, et cette double ignorance fait toute la passionnante aventure de l'improvisation » (*Ibid.*, p.229).

L'improvisation crée alors « *non seulement la manière de dire, mais l'idée et la possibilité même de dire* » (*Ibid.*, p.230). Hors d'un milieu essentiellement ambigu et équivoque, sa survie serait pour ainsi dire limitée. Sans équivocité (ou ambivalence) des significations, l'improvisateur

¹⁵⁴La définition que donne le dictionnaire *Le Robert* de l'équivoque et de l'ambiguïté va par ailleurs dans le sens de Jankelevitch : « équivoque : Qui peut s'interpréter de plusieurs manières et n'est pas clair/ dont la signification n'est pas certaine » ; « ambiguïté : propriété de ce qui est ambigu, qui présente deux ou plusieurs sens possibles, dont l'interprétation est incertaine ». C'est l'ambivalence qui selon le Robert se rapprocherait de notre définition de l'équivoque : « ambivalence : caractère de ce qui comporte deux composantes de sens contraires ou de ce qui se présente sous deux aspects ».

¹⁵⁵Au piano, les notes sont déjà là, le musicien ne les produit pas comme il le fait au violon, en posant sur la touche de son instrument. Le violoniste peut ainsi, à chaque fois, moduler subtilement la note qu'il produit et crée à chaque fois un son nouveau.

n'aurait pas la possibilité de choisir la « voie qui convient »¹⁵⁶ : il compose ainsi progressivement, en interprétant et en opérant des choix ponctuels, la réalité dans laquelle il joue, le thème qu'il souhaite lui associer et développer. Sans elles, il ne pourrait composer son trajet pour aller d'une signification à l'autre, revenir, repartir et ainsi intégrer ce trajet dans un mouvement réflexif. L'approximation offre la marge de manœuvre nécessaire à l'improvisation pour se développer : toute œuvre étant manœuvre, par lequel l'improvisateur trace son chemin.

L'ambiguïté et l'équivoque sont ainsi le milieu et la condition du mouvement et de sa possibilité et étroitement liée à la construction d'une « voie oblique », qui est cheminement, se-faisant.

2.2.2 Le se-faisant et le Devenir

Le thème du se-faisant est le thème central de *la Rhapsodie* et de l'improvisation. Avec le « se-faisant » :

« Le thème mûrit mystérieusement dans la "thèse", le tout-fait cède la place au se-faisant ; le thème n'est plus un élément préfabriqué et bien maniable en vue de combinaisons ultérieures, mais il éclot furtivement dans le trait qui hésite, dans l'arpège qui se déforme, dans l'arabesque qui se précise et qui insiste, et qui décrit [et inscrit] sur l'instrument ses mystérieux paraphes. (...) Et il est vrai que [l'improvisateur] ne les chercherait pas s'il ne les avait, en un sens, déjà trouvés : mais en un autre sens, c'est l'acte de position lui-même et la manière de le poser qui sont inventifs » (*Ibid.*, p.213)

Par opposition à certaines formes musicales, telles que la sonate, qui sont pour ainsi dire hors du temps, l'improvisation est essentiellement en devenir (dans le temps), en acte et réflexive (le thème revient, hésite, se déforme, se précise). Le se-faisant s'oppose à la mécanique doctrinale de trucs et de formules et ne craint pas d'entrer dans les mystères du devenir, qui est pour Jankelevitch, le lieu de la création¹⁵⁷. Les écrits de Deleuze sur le Devenir créatif s'inscrivent en cela dans la droite ligne de la philosophie de Jankélévitch.

Il s'inscrit ici dans la droite ligne du bergsonisme, qui s'attache à montrer la nécessité de se départir d'un ordre doctrinal idéal reconstruit après-coup pour retrouver la chronologie réelle. L'improvisation est ainsi comparable à un récit dans lequel le sens émerge progressivement :

« N'est-ce pas parce que la musique s'exécute dans le temps que l'improvisation même fictive a pu devenir un genre musical ? N'est-ce pas parce que l'improvisation raconte dans la succession chronologique de ses différentes phases l'histoire même d'une œuvre ? » (*Ibid.*, p.212)

¹⁵⁶ Nous faisons référence ici à la notion de convenance développée par Thévenot (2006) : « *Le vocabulaire du convenant (...) va au cœur de la question de l'accord, de la pertinence. Il nous incite à regarder les différentes figures de l'action comme spécifiant la façon dont les gestes de l'agent vont avec le monde qui l'entoure. (...) Cette approche de la coordination conduit à être attentif à ce qui, pour l'agent saisissant des activités au gré des circonstances, fait épreuve de réalité.* » (Thévenot, 2006, p.94-95) « *Considérée sous l'angle d'une recherche de cohérence, la rationalité peut trouver place dans une notion plus large de convenance. (...) Cette convenance pren[d] un tour différent selon le niveau de convenance impliqué dans l'action et son appréciation.* » (*Ibid.*, p.110-111)

¹⁵⁷ « L'improvisation réhabilite la phase la moins présentable : celle de la création, et non plus le résultat. », elle invite à « entrer dans la forge même où travaille le forgeron ». « C'est dans ce qui est de passage qu'on puise l'invention créatrice : l'idée n'est plus intemporelle et immaculée, mais elle est devenir » (*Ibid.*, p.209).

Sens et forme apparaissent inséparables : même si l'improvisateur « sait », d'une certaine façon, ce qu'il veut dire (le sens, le thème sont pressentis, « déjà trouvés »), c'est la manière de le dire qui prime. Le sens se dévoile à la manière d'un récit que l'on est obligés de suivre jusqu'au bout.

« L'intérêt se déplace de l'ouvrage achevé sur l'opération, de la forme déterminée, sur la forme indéterminée et déterminante, du résultat au participe passé passif sur la démarche inquisitive et sur l'itinéraire même qui aboutit à ce résultat » (Idem).

Le se-faisant, qualité centrale de l'improvisation, est également ce qui fait d'elle la seule opération capable de prendre en charge les caractéristiques de la complexité moderne. D'une part, en termes de méthode, le suivi de l'action en devenir constitue la voie privilégiée pour comprendre la nature de ce qui est créé (la création doit être abordée comme un processus « en cours », et non en soi, comme une émergence *ex nihilo*, ou comme un résultat. D'autre part, en termes plus substantiels, l'intrigue et la fin s'éclairant réciproquement, il est véritablement impossible de séparer l'œuvre de l'action qui la produit. C'est toute sa dimension indéterminée, itérative, réflexive, équivoque, ambivalente, inachevée qui l'impose. Parler de la forme sans parler de son processus d'élaboration, n'a simplement aucun sens. On trouve déjà cette idée développée dans sa philosophie sur le temps et le je-ne-sais-quoi, mais celle-ci prend une autre dimension dans *la Rhapsodie*. On y perçoit beaucoup mieux les conséquences sur l'action, car on y touche plus directement à la construction du sens.

2.2.3 La surprise et l'occasion

▪ *L'occasion et la surprise*

« Il y a dans l'événement le mieux prévu une saveur irreprésentable d'effectivité qui nous surprend toujours et qui déjoue nos risibles précautions : nous avons bien prévu le fait, mais nous n'avons pas "réalisé" le cas, et ce malentendu sur le je-ne-sais-quoi d'atmosphérique et d'infini qui cerne toute situation nous laissera toujours au dernier moment démunis, malgré notre raison soucieuse et prospective. » (Jankélévitch, 1955, p. 240)

« Aucune balistique, même compliquée à l'infini, ne peut nous apprendre à capter l'occasion ! (...) L'occasion étant *ex tempore*, l'homme plus ou moins démuné se trouve nez à nez avec elle avant d'avoir pu exercer ses pouvoirs d'ajournement, de médiation et de prospection et il doit suppléer au sursis inexistant par des réflexes rapides et indélébiles. » (Jankélévitch, 1980a, p. 125)

Jankélévitch insiste en premier lieu sur l'état d'impréparation et sur l'obligation d'improviser auquel l'occasion nous réduit. Il s'agit pour lui de reconnaître les limites de la raison, l'incapacité de tout prévoir, prédire et contrôler. L'occasion est étroitement liée à la surprise, à laquelle il est nécessaire de faire une place dans toute action ; cependant, elle ne s'y résume pas. Il nous revient en effet de l'attraper au vol. Mélange de volonté (conscience, recherche, acte de saisir) et de contingence, elle prend tout son intérêt en tant qu'elle est double, ambivalente.

Par ailleurs, si l'occasion-événement est *ex tempore*, elle s'inscrit malgré tout dans une action qui elle, est dans la durée. « *L'intervalle est (...) une aventure à courir ; l'intervalle est un fourmillement d'instant, et en outre, il est la carrière de l'occasion.* » (*Ibid.*, p.119). La temporalité de l'occasion nous permet ainsi de construire des prises sur elle. C'est cette nature ambivalente

et temporelle de l'occasion qui permet de développer une certaine technique à son égard. La saisir est un art étroitement lié à l'attention portée par l'observateur au milieu de l'action.

▪ *Technique de l'occasion*

L'occasion se construit à deux. Elle est :

« Le moment de l'occurrence et la bonne disposition d'une conscience. Elle est aussi quelque chose que notre liberté recherche, et au besoin suscite (...). Tout peut devenir occasion pour une conscience inquiète, capable de féconder le hasard. (Jankélévitch & Berlowitz, 1978, p. 38-39). L'occurrence muette devient riche de sens pour le génie créateur. C'est cette causalité réciproque, rapport paradoxal de l'effet-cause à la cause-effet (...) qui donne à l'improvisation la profondeur d'un processus créateur ». (*Ibid.*, p.40)

Guetter l'occasion opportune et surveiller l'urgence dans l'instant, pour capter l'idée au vol exige un mélange de vigilance et de souplesse, de décision et d'abandon (*Ibid.*, p.37). L'idée, bien qu'elle ne soit pas originale, est importante : saisir l'occasion fait intervenir l'attention active de l'acteur. Il existe un « *art de tourner le cas en occasion* » : « *l'homme est ingénieur des occasions.* » (Jankélévitch, 1980a, p. 122). Cet art fait figure d'opportunisme, mais pris dans un sens positif (*Ibid.*, p.120). Il s'agit d'une capacité à interpréter, et non seulement d'une disposition à reconnaître, dans la situation, les possibles qu'elle recèle. La situation ne signifie rien par elle-même, c'est l'acteur présent qui la construit et lui donne un sens qui en fait une occasion. Cette vision constructiviste de l'occasion (toujours sous-jacente dans la pensée jankélevitchienne, dès lors que l'on se situe dans le temps), fait une place à la volonté, au sein d'un phénomène qui pourrait paraître intrinsèquement hasardeux, incontrôlable, voire synonyme d'une reprise d'initiative par le milieu. On pourrait penser qu'avec l'occasion, le milieu propose et l'acteur dispose (s'il est bien disposé d'ailleurs). Mais au-delà d'un simple pouvoir de disposition, l'acteur peut également être à l'initiative de l'occasion.

Jankelevitch affirme en effet notre pouvoir de construire des occasions et en fait définitivement bien plus qu'une simple manœuvre *in extremis*, en engageant une relation dialectique avec elle. L'occasion est une construction, non seulement en tant qu'elle est saisie, consciemment et volontairement, par un esprit attentif qui la transforme, mais aussi et surtout en tant que « *causalité réciproque* ». L'occasion est, en particulier, nourrie de toute l'expérience passée de l'acteur qui s'appuie sur elle pour interpréter la situation et la tourner en occasion. « *La célérité et l'occasion ne serviraient à rien sans le capital des souvenirs, sans les sédiments que l'expérience, de la vie et des lectures, a secrètement déposés en nous* » ; et c'est par la « *vélocité des associations* » que tout notre « *avoir* » et notre « *acquis* » sont rappelés et intégrés à la situation présente (Jankélévitch & Berlowitz, 1978, p. 47-48). Jankelevitch parle de « *grammaire de l'avoir* » (*Ibid.*, p.56) pour évoquer la dynamique dans laquelle sont pris nos souvenirs - par opposition à une conception sous forme de capital, au sens de patrimoine statique - lorsque nous les transformons en « *apparitions fugitives* ». Toute occasion n'étant finalement qu'une occasion de se remémorer, qui peut prendre des formes diverses (cf. Improvisation organisationnelle).

À la lumière de ces analyses, on peut alors relire la citation placée en exergue de ce chapitre :

« Devant ces constellations instables et toujours modifiées et qui, comme l'actualité elle-même, se font et se défont sans cesse, l'homme serait désarmé s'il n'avait pas le pouvoir de répondre à l'improvisiste. » (*Ibid.*, p.37)

Cet art de saisir les occasions et cette capacité à déployer une grammaire de l'avoir, qui nous permet de tourner les événements en occasion, constitue une part importante de notre pouvoir d'agir à l'improvisiste. Il fait de l'improvisation une technique de l'occasion, c'est-à-dire une réponse au caractère imprévisible de l'action.

2.2.4 Le détour et l'erreur

« L'improvisateur ne varie pas selon un thème donné, mais il tente ou sollicite une suggestion mélodique pour éprouver toutes les possibilités de musique qu'elle contient, pour en provoquer les propriétés inspirantes : il essaie à tâtons plusieurs directions successives avant de trouver celle qui lui permettra de s'engager le plus loin, et par conséquent d'actualiser la plus grande quantité possible de virtuel. »

« Qui dit improvisation dit fausse manœuvre, rebroussement capricieux et détours inutiles. L'ordre doctrinal fait place au désordre heuristique tel qu'il est. » (Jankélévitch, 1955, p.220)

L'improvisation est souvent définie en musique sur une échelle allant de la variation sur un thème donné, à la création *ex nihilo*. Mais pour Jankelevitch, la variation est exclue de l'improvisation, l'improvisation part d'un thème pour le transformer, elle ne le conserve pas sous une forme différente mais reconnaissable, elle le modifie en profondeur. Elle s'en sert, comme de chaque note ou de chaque phrase, comme d'une suggestion pour poursuivre, rebondir, passer à autre chose, créer autre chose. Nous retrouverons cette idée dans les développements de Norbert Alter sur l'innovation comme création à partir d'une invention qui n'est qu'une proposition et une incitation à innover. L'essentiel est encore une fois dans le processus créateur qui est enclenché. Le sens émerge à travers le récit qu'il construit.

Puisqu'il ne s'agit pas de retrouver à la fin un thème que l'on n'aurait finalement jamais quitté, l'improvisation « tâtonne », teste et expérimente plusieurs directions et plusieurs chemins. Le chemin n'étant pas prédéfini, elle implique la possibilité de l'erreur et surtout son intégration dans l'ensemble du processus. Elle implique également l'hésitation et le détour, et invite à reconsidérer les critères d'évaluation de l'efficacité de l'action déployée. Si le processus peut paraître chaotique, loin d'un ordre raisonnable et rationnel, le désordre engendré est heuristique, c'est là sa valeur. L'improvisateur apprend en improvisant, il sélectionne au fur et à mesure qu'il les découvre, les voies qui l'inspirent et qui conviennent.

Le détour et l'erreur sont ainsi étroitement liés à une dimension réflexive de l'improvisation. Cette dernière est réflexe et réflexion, flux et reflux :

« Dans l'improvisation, l'effet de ricochet, l'onde directe et l'onde de retour interfèrent. L'acte poétique n'est pas relation unilatérale, mais mutualité de corrélation : (...) il implique la causalité descendante et son contre-coup. » (*Ibid.*, p.230)

« La conduite générale de l'improvisation se situe à mi-chemin du réflexe, de la réaction instantanée, mais uniforme et non inventive, et du "logos", de la conduite quiescente par laquelle l'homme prend ses distances, sursoit, se donne le temps. L'improvisation est le retour du médiat à l'immédiat. » (*Ibid.*, p.204)

L'improvisation n'est donc pas création continue de nouveauté, elle est interprétation continue d'une situation et des possibilités de développement qu'elle offre. Ce faisant :

- Elle se nourrit de l'expérience passée ;
- Elle cherche et tente, maintient pour ce faire les possibles le plus ouvert possible en maintenant l'équivoque et l'approximation ;
- Elle revient sur elle-même.

De même que l'on peut développer une technique de l'occasion, la dimension réflexive de l'improvisation permet d'envisager un apprentissage. Une telle affirmation peut sembler en contradiction avec la nature spontanée de l'improvisation :

« Comment y aurait-il une esthétique de ce qui, par définition même, échappe à toute règle, ce dont il n'y a ni poétiques, ni techniques, ni solfèges ? On apprend à préparer, non à inventer ; à continuer, non à commencer ; à prévoir, non à créer ; et il n'y a pas plus de règles pour improviser que pour inventer ou pour vouloir, l'apprentissage étant toujours selon l'intervalle, jamais selon le fait de l'instant. » (*Idem*).

Il oppose ici la logique du mécanisme qui s'analyse, ou encore de la fabrication dont on peut percer les secrets techniques d'une part, et celle de la création d'autre part, associée à l'opération inventive qui se révèle et au mystère poétique. Pourtant, Jankelevitch affirme sans cesse qu'il n'existe aucune création pure, *ex nihilo*.

La contradiction n'est en réalité qu'apparente et déjà éclairée par l'assertion suivante, selon laquelle l'apprentissage se fait « selon l'intervalle ». L'improvisation est en effet toujours présentée comme une réalité ambivalente, mélange d'instant et d'intervalle. L'intervalle renvoie à la fois au temps-durée de l'action, dans son déroulement au présent, et au temps-histoire, imbrication continue de passé/présent et futur. L'instant permet au musicien de s'ajuster, de réagir de manière à intégrer ses erreurs par exemple, d'interpréter l'action en train de se faire et de la réorienter si nécessaire (l'opération réflexive étant parfois si rapide qu'elle semble immédiate, mais elle le semble seulement). L'intervalle est plein de tous les savoirs préalables, normes et conventions qui nourrissent nécessairement la création et dont le compositeur ne saurait en aucun cas se défaire totalement (cf. supra). L'apprentissage renvoie ainsi à l'opération réflexive réalisée parfois quasiment dans l'instant ainsi qu'à la somme des savoirs et idées « préconçues », qui guide et cadre l'action, notamment celle d'improviser. Selon l'intervalle, l'improvisation présente donc (comme tout langage), des caractéristiques qui rendent possible une forme d'apprentissage.

Selon l'instant, elle possède un caractère d'effectivité irréductible, de nouveauté, qui en font une activité imprévisible, imprescriptible. Il faut comprendre que l'improvisation ne peut se résumer à une technique, elle ne relève pas du domaine de la fabrication, assimilable à un certain nombre de formules et autres recettes, à exécuter. Elle n'appartient simplement pas au registre de la planification. Mais comme toute action, elle ne peut non plus être pure création (pas d'« acte purissimus »). L'improvisation peut ici être vue comme une métaphore de l'action : toute action se déroulant selon l'intervalle et en situation, est à la fois selon l'intervalle et dans l'instant. Aucune action n'est en cela réductible à de la planification, toute action comporte « *une saveur irréprésentable d'effectivité qui nous surprend toujours et qui déjoue nos risibles*

précautions » (*Ibid.*, p.240). Si la part de nouveauté de l'action est toujours imprévisible, elle peut faire l'objet d'une expérience pratique, une forme d'habitude de se jeter à l'eau, à l'inconnu.

2.2.5 La contrainte et le cadre

« Si désarmé et impréparé qu'il soit, l'improvisateur ne commence jamais à table-rase ; car il est l'héritier d'un passé, chemine à tâtons dans un monde de conventions, de clichés, de routines, tout n'est pas réalisable et le possible prend sens par rapport à un cadre donné, l'improvisation est négativement guidée, c'est-à-dire limitée, canalisée, définie par les possibilités et impossibilités techniques de l'instrument à la surface de laquelle il prend corps. » (*Ibid.*, p.224)

Ce thème est peu développé par Jankelevitch qui le mentionne me semble-t-il exclusivement dans cet extrait. Conclure à une moindre importance de ce dernier serait toutefois une erreur, celui-ci relève bien plutôt de l'évidence, qu'il ne lui paraît peut-être pas utile de réellement développer. Les compositeurs au centre de son analyse sont en effet des compositeurs dont la formation est classique. Il est donc évident que ceux-ci ne peuvent faire abstraction de tout un ensemble de références, connaissances, normes, etc. par rapport auxquelles ils situent nécessairement leur œuvre.

Malgré tout, dans ce paragraphe, Jankelevitch évoque plusieurs aspects du cadre avec lequel les compositeurs doivent composer : conventions, clichés, routines, insistent en particulier sur les composantes intériorisées par le musicien, qui rendraient simplement illusoires toute velléité ou prétention à la table-rase, création ex-nihilo. Le compositeur charrie avec lui des éléments apportés par sa formation et son expérience. Le compositeur ne peut maîtriser totalement le processus de création : certaines choses lui échappent.

Les limites techniques ne sont à cet égard pas des moindres. Elles sont liées au support ou média utilisé, qui constitue un cadre d'une autre nature et par certains aspects moins évidents à mettre en lumière. Il est en effet d'autant plus intégré (c'est-à-dire intériorisé), que les possibilités de comparaison qui permettraient la mise à distance sont inexistantes. Le compositeur a rarement l'occasion de voir son instrument évoluer de son vivant et renouveler ainsi les performances possibles. Certains compositeurs ont directement participé au progrès technique, afin de pouvoir réaliser des performances impossibles sur les instruments-supports existants (Paganini par exemple), mais ils ne sont pas la règle.

Enfin, toute création est non seulement inscrite dans un contexte (technique, culturel, social, etc.) mais aussi circonscrite par ce contexte et par une histoire donnée. Cette réalité est primordiale pour aborder le sens de l'œuvre. La musique est un langage ; dès lors, comme tout moyen de communication, l'existence d'un code minimal est nécessaire. Le rejet du code lui-même représente une façon de se positionner par rapport à celui-ci, de donner à lire l'œuvre négativement, par rapport à des critères qui ne sont pas respectés. Sans référence à un cadre, point de sens. En quelques mots, Jankelevitch résume l'absolue nécessité du cadre, aussi limitant soit-il.

2.2.6 La volonté et l'intention

« Mouvement impalpable, à la fois évident et ambigu, et déroutant entre tous : ambigu de près, et évident de loin ; (...) c'est le for intime de la vie morale. (...) l'intention est la face cachée la plus instable, la plus équivoque de l'être moral. » (Jankélévitch, 1980b, p.110). « Le respect respecte l'intention, qui est invisible, qui est le mystère de l'intimité morale » (*Ibid.*, p.147).

L'intention, comme l'apparence, présente une face négative associée au calcul et à l'hypocrisie potentielle de l'utilitariste qui agit en vu de son intérêt, mais également une face positive, qu'on ne peut jamais connaître directement, sous la forme de « l'intention morale ». Elle fait partie des « Je-ne-sais-quoi » qui confèrent à l'action son caractère insaisissable. Elle est ce qui mobilise tout acteur, le pousse à l'action et lui permet d'exprimer sa liberté de conscience et d'agir. Elle est associée à son pouvoir de choisir, qu'il exerce au présent, dans le se-faisant.

« Déjà Bergson remarquait que le passé et le futur sont les éternels refuges du déterminisme comme de l'indéterminisme indifférencié (Bergson, Essai sur les données immédiates de la conscience, p.132-133 et p.140). Inexistante dans l'optique du Tout-fait ou du Déjà-fait, inconsistante à la manière d'un mirage dans l'optique du Pouvoir-faire, la liberté ne serait évidente que dans le Se-faisant, c'est-à-dire "au fur et à mesure" de l'action en train d'agir... (...) Hélas ! C'est "pendant" la décision et au présent qu'elle est peut-être le plus insaisissable. » (Jankélévitch, 1980c, p.17)

« La volonté de vouloir (...) n'est pas libre devant le vide, mais dans la plénitude des déterminations innombrables. » (...) « Dans ce paradoxe d'une "détermination imprévisible", ne pourrait-on reconnaître la synthèse de nécessité et de contingence que les grands métaphysiciens identifèrent toujours à la liberté du sage, et qu'ils appellent "autonomie" car elle associe la spontanéité à la loi ? » (*Ibid.*, p.24 et p.28)

L'intention n'est donc jamais complètement libre, elle s'inscrit dans un contexte, oriente l'action de l'individu en situation de choix devant les divers chemins qui s'ouvrent devant lui. Mais elle est un pouvoir-vouloir, qui s'exerçant au présent, participe également du pouvoir de l'homme de répondre à l'improviste.

On voit ainsi combien toutes ces facettes par lesquelles nous avons essayé de cerner l'improvisation, obligent à sortir d'un système d'oppositions binaires. Elles situent l'improvisation entre réflexe et réflexion, font une place à la volonté et à la contingence, à la surprise et l'ingénierie de l'occasion, au cadre et à son détournement et sa transformation...

2.2.7 L'indéterminé et l'inachèvement

Pour Jankelevitch, le développement musical, qu'il s'agisse de la sonate ou de l'improvisation, présente la particularité de ne pouvoir être lu en fonction d'une fin à atteindre, non plus que d'une d'unité à découvrir. Il diffère en cela du développement discursif, qui correspond à un schéma selon lequel on pourrait suivre la pensée de l'auteur, construite et présentée dans une perspective démonstrative¹⁵⁸. Le développement musical se caractérise au contraire par son

¹⁵⁸ « C'est toute la conception occidentale du "développement", de la fugue et de la forme-sonate, qui est influencée par les schèmes de la rhétorique. De même qu'il y a un "cheminement" de la pensée, un raisonnement qui progresse en

« inaptitude à développer ». Interpréter le plan de l'œuvre musical en fonction d'une fin qu'il se serait fixée, relève, à cet égard, d'un simple mimétisme avec le développement discursif et fait naître une attente qui serait particulièrement déçue dans le cas de l'improvisation, qui a pour ainsi dire, pour principe, de ne jamais conduire là où on l'avait prévu.

En l'absence de fin préalablement établie à découvrir et de processus organisé pour y conduire, on pourrait conclure que l'œuvre musicale est par essence indéterminée et inachevée. Comment fixer, de fait, une fin, à un processus qui fonctionne hors des repères propres à la finalité, au sens d'objectif et de terme ? La question de l'intention (en lien avec l'indétermination du processus) et celle de la cohérence (ou de l'unité) de la forme émergente interrogent ainsi celle de l'(in)achèvement du développement et de l'œuvre musicale.

Selon Jankelevitch, s'il est vain de chercher à « suivre » le développement musical, cela ne signifie pas pour autant qu'il faille renoncer à garantir une forme d'intentionnalité au processus ainsi qu'une cohérence. L'enjeu est ici de décorrélérer le sens de l'action, de la présence d'une intention chargée de le déterminer.

« La musique se meut sur un tout autre plan que celui des significations intentionnelles. (...) Sans la vision rétrospective du chemin parcouru, la pure audition ne remarquerait rien du plan de la sonate. Car le plan est chose conçue, non point chose entendue ni temps vécu. » (Jankelevitch, 1983, p. 25-26)

« Si la musique est un simple langage, le sens préexisterait en droit à ce langage qui secondairement l'exprime. C'est méconnaître la réaction de l'outil sur l'ouvrier et ce qu'on pourrait appeler le choc en retour¹⁵⁹. L'acte musical, comme la création poétique rend plausible à tout moment le paradoxe d'une étiologie bilatérale et ambiguë : Bergson, parlant de l'acte libre, n'avait-il pas déjà mis en lumière ce caractère amphibolique de la causalité ? » (*Ibid.*, p.38-39)

En musique, l'intention n'est donc pas téléologique. En dissociant l'intention de l'activité de définition des finalités de l'action, pour la comprendre plutôt comme un élan de départ, on lui ménage ainsi une place sans pour autant qu'elle n'oriente ni ne détermine le processus. Avec l'improvisation l'absence de détermination est même la condition de sa réalisation, celle-ci ne fonctionnant que si l'on accepte de se laisser surprendre. L'intention est alors intégrée au processus, le sens de l'action émergeant se-faisant et travaillant en même temps à lui donner sa cohérence. Présente tout au long du processus, l'intention apparaît (elle advient et devient) dans l'insistance d'un motif, qui finit par devenir signifiant. Le développement musical propose un thème qui s'impose à l'auditeur au fil du temps vécu :

déroulant toutes les implications du sens, de même il doit y avoir (...) un cheminement musical, un itinéraire le long duquel les thèmes se développent. Une symphonie est-elle un discours ? Une sonate est-elle comparable à une plaidoirie ? » (Jankelevitch, 1983, p. 25).

¹⁵⁹ « L'acte poétique n'est pas une relation à sens unique ni une subordination irréversible et irréciproque, mais une mutualité de corrélation : dans cet acte, la causalité descendante et son contre-coup (...) se superposent et interfèrent. La matière sonore n'est donc pas purement et simplement à la remorque de l'esprit et à la disposition de nos caprices : mais elle est récalcitrante et refuse parfois de nous conduire là où nous voulions aller ; mieux encore, cet instrument qui est si souvent un obstacle, nous conduit ailleurs, vers une beauté imprévue. » (*Ibid.*, p.39) « La matière n'est ni instrument docile ni obstacle pur. Cette causalité en cercle où le signe et le sens sont chacun à la fois cause et effet, l'improvisation la démontre expérimentalement, et par le fait lui-même. (...) Le créateur pose (...) la possibilité en même temps que la réalité. » (*Ibid.*, p.40) « Telle est la finalité de la vie, dont Bergson dit qu'elle est toujours rétrospective et jamais anticipée... cette incertitude, exclusive de toute prévision, n'est-elle pas irritante ? Le sens de la musique se prête uniquement aux prophéties rétrospectives ; la musique ne signifie quelque chose qu'au futur antérieur ! » (*Ibid.*, p.81).

« Dans une sonate où il n'y a pas (sinon métaphoriquement) d'"idées" à développer, la "réexposition" n'est pas une redite, mais au contraire, le principe d'un ordre : la forme nous est rendue sensible par la régularité de la coupe, qui donne l'illusion de la symétrie, du système clos et du "circuit". Réexposer un thème, c'est donc lui prêter un sens et un éclairage nouveau, quand ce ne serait qu'en raison du moment ultérieur où cette réapparition se produit. (*Ibid.*, p.34-35)

« Ainsi la musique se fait-elle écho à elle-même. La deuxième fois, la phrase musicale informe devient organique, la deuxième fois l'arbitraire et l'insolite revêtent un sens plus profond. » (*Ibid.*, p.32)

Avec le développement musical, l'intention et le sens du processus se dégagent se-faisant et donc rétrospectivement (ils constituent une interprétation des développements passés). Le principe organisateur de l'action change de lieu : la réexposition devient création et perpétuelle transformation du sens. Une logique de l'insistance se substitue à celle de la découverte, logique qui n'est pas sans faire écho aux grands territoires qui insistent à défaut d'exister (cf. Chapitre 1). La forme issue du développement musical ne relève pas du dévoilement d'une réalité qui préexisterait et qu'il nous faudrait révéler (c'est-à-dire à la fois traduire et découvrir). Il s'agit de repérer la forme qui insiste, qui se répète, se reformule.

Au fil du développement musical, les possibles se resserrent ainsi autour d'une forme, de plus en plus cohérente et signifiante, qui insiste et se fige de plus en plus, mais semble ne devoir jamais se fixer totalement.

« Nous avons refusé à la musique le pouvoir du développement discursif, mais nous ne lui avons pas refusé l'expérience du temps vécu. (...) Elle s'appelle devenir ! Fluente, non pas itinérante. (...) Le devenir ne permet pas l'arrondissement de l'objet dans ses limites corporelles, mais il est bien plutôt la dimension selon laquelle l'objet se défait sans cesse, se forme, se déforme, se transforme, puis se reforme. » (*Ibid.*, p.118)

Pour que le se-faisant échappe à toute dynamique cyclique (retour du même), mais s'affirme comme recommencement, devenir créatif, la forme doit intégrer un principe d'ouverture. L'indétermination de la forme a pour corollaire son inachèvement, c'est-à-dire son ouverture. La seule fin qu'elle puisse connaître semble être le coup d'arrêt « mortel », la disparition totale. Mais cette dernière même n'est pas absolument irréversible : il est toujours possible à la forme musicale de ressurgir plus tard, sous des traits légèrement différents peut-être. La surprise est bien le principe fondamental du développement musical et de l'improvisation en particulier, qui surgit toujours et repousse l'arrêt du mouvement.

2.3 Ambivalence d'une notion - définition

Sans être une notion floue et suffisamment ambiguë pour accorder le plus grand nombre en forme d'*objet-frontière* (Star & Griesemer, 1989), l'improvisation est polysémique, polymorphe, multi-facettes... Sa multiplicité fait dès lors la richesse de la notion, en même temps qu'elle l'empêche, peut-être, de passer au rang de concept. Mais c'est sans doute son *je-ne-sais-quoi* de définitivement insaisissable qui fait le *charme* et l'intérêt de l'improvisation et lui confère une force et une pertinence particulières. Pour autant, ces difficultés ne doivent pas interdire de penser l'improvisation comme une logique et une méthode permettant de penser l'action en général et l'action publique en particulier, en dehors du modèle rationnel-fonctionnaliste.

Afin de lui donner cette force théorique, il est nécessaire d'en faire un concept qui digère d'une certaine façon complètement la métaphore (Rorty, 1993, cf. Préambule). Afin d'associer l'improvisation à une discipline de l'action, il nous semble nécessaire :

- De **réinterroger tout d'abord le rapport au temps de l'improvisation**, afin de la détacher du registre de l'urgence, de la situation de crise et de la resituer dans une temporalité chargée d'un passé et tendue vers l'avenir et non seulement réduite à l'immédiateté d'un présent toujours reconduit ;
- De **l'envisager ensuite comme une réalité qui résiste à tout système d'opposition binaire**. Fondamentalement attachée, en lien avec des cadres existants et des codes, avec et entre lesquels elle joue mais dont elle ne peut se détacher totalement, elle est par essence oxymorique.

▪ ***L'improvisation sait prendre son temps (l'urgence n'est pas sa condition)***

Hors de l'urgence, point de légitimité à l'improvisation, telle semble être la maxime qui sous-tend la plupart des écrits rapprochant improvisation et action. Le contexte doit d'abord éliminer la possibilité du recours à l'approche rationaliste et fonctionnaliste, il faut s'assurer d'abord de l'impossibilité d'agir de façon planifiée et délibérée, pour utiliser de façon légitime l'improvisation. Prendre au sérieux l'improvisation impose donc, dans un premier temps, de dissocier les caractéristiques de l'action improvisée des conditions temporelles auxquelles elle est généralement associée, généralement considérées comme son principal moteur (c'est-à-dire comme principale cause et justification de son apparition et de son utilisation, à un moment donné, comme discipline de l'action). La considérer positivement revient à la dégager de sa position de pis-aller, de dernier recours. Revendiquer l'improvisation comme discipline de l'action, c'est potentiellement la choisir contre un modèle fonctionnaliste, alors même que celui-ci aurait été disponible. C'est s'appuyer sur des présupposés qui lui sont propres, mettre en avant des valeurs, des modalités d'agir, un type d'échange social, etc. que l'on souhaite privilégier, plutôt que d'autres. C'est en faire un véritable modèle d'action.

Pour ce faire, il est nécessaire d'affirmer tout d'abord que l'improvisation n'est pas réductible à l'immédiateté, pas plus qu'elle n'est « hors temps ». En effet, affirmer l'improvisation hors du temps, c'est la regarder encore à travers les catégories de la discipline première de l'action, la planification, qui est mise en ordre temporelle¹⁶⁰. En faisant du présent continu son essence, le temps de son déploiement et de sa réalisation, on la considère par le biais d'une temporalité qu'elle efface. Cela conduit à l'opposer frontalement et à la fragiliser d'emblée face au modèle planificateur, qui trouve sa légitimité dans sa capacité à distinguer passé, présent et futur, à les organiser, c'est-à-dire à les mettre en lien de façon rationnelle. Considérer la fulgurance

¹⁶⁰ De nombreuses analyses trouvent finalement le moyen de la réinterpréter à travers les catégories de composition et d'exécution. Le caractère « instantané » est par exemple présenté comme un « temps dilué »¹⁶⁰. Or, « construire un temps dilaté, où une seconde nous donne tout le temps d'agir, de prévoir les effets produits (...) [revient] à construire un espace-temps du prédictible, de la planification possible. (...) Ce mode d'accès à l'improvisation a un coût prohibitif : comprendre le phénomène en le réduisant à un autre [celui de la planification] qui, par définition risque d'en tuer l'originalité. » (Soubeyran, à paraître).

instantanée comme la caractéristique principale et primordiale de l'action improvisée, conduit à réduire son utilisation à des situations elles-mêmes marquées par la fulgurance (qu'il s'agisse de l'urgence ou de l'inspiration de la création artistique).

Or il est possible de relativiser l'importance accordée au caractère instantané et immédiat de l'improvisation, la coïncidence quasi parfaite entre « l'idée » et l'acte, en considérant avant tout son caractère processuel à travers sa capacité d'appropriation et de reformulation d'un passé, ainsi que sa capacité à jouer des attentes associées à un futur vers lequel elle est tendue. Le champ de l'improvisation s'élargit alors considérablement. On l'extrait en particulier de l'étau de l'approche ethnographique pour en faire un cadre interprétatif pour l'action en général (et non seulement limitée à des cas très particuliers, artistiques principalement, ou très situés, limités à de petits groupes, à une action limitée dans un temps court).

L'affirmation selon laquelle, dans l'improvisation, composition et exécution sont confondues, doit également être interrogée. Celle-ci contribue en effet également à envisager l'improvisation selon les catégories de la planification, à travers la distinction entre d'un côté, le temps qui prépare, qui répète, qui joue une première fois, fictivement et de l'autre, celui de la mise en œuvre dans un second temps, en *bis repetita*, dans un temps programmé et séquencé. Il nous faut sortir l'improvisation de ces catégories binaires qui justifient, comme les précédentes, de la réduire au traitement de situations d'urgence, sans légitimité hors de l'immédiateté, afin de la considérer comme un processus qui s'étale dans le temps et qui se déroule même parfois lentement. En dehors d'une telle définition, on aura du mal à comprendre comment parler d'improvisation dans l'action publique, au sein d'une administration, associée à la lourdeur des procédures et à la lenteur de l'action, plutôt qu'aux situations d'urgence ou du moins à sa capacité d'y faire face. On passerait pour ainsi dire systématiquement à côté, l'improvisation manquant sa cible, restant muette, alors même qu'elle est de fait la seule modalité de réponse possible.

L'improvisation, comme discipline de l'action, se déroule dans le temps et dans l'espace. Elle ne fait pas sans son environnement, parce que c'est là qu'elle se produit, non qu'elle s'applique. Elle s'oppose en cela à la planification qui doit pouvoir être hors du lieu, hors sol pour ainsi dire, valable quel que soit l'endroit. L'espace, c'est l'environnement, le milieu (composé d'acteurs, d'espace physique, etc.) qui est ce à la rencontre de quoi le temps doit aller pour produire l'onde réflexive qui lui permettra de se reboucler, en spirale, et d'avancer par effet de ricochet et non linéairement, en *bis repetita*. L'improvisation associe ainsi le temps à une situation. Elle ne se réfère alors plus à la ligne du temps, mais dessine la ligne d'une trajectoire, réflexive et toujours ouverte.

▪ ***L'improvisation : une notion hors des systèmes d'opposition binaires***

L'improvisation affirme l'hétérogène, l'ambigu, l'équivoque, la surprise, l'indéterminé, l'imprescriptible...comme autant de réalités au cœur de l'action. Elle n'émerge toutefois jamais *ex nihilo*, elle ne se construit pas sur le mode de la *tabula rasa*, mais s'appuie bien au contraire sur des cadres et des codes, compose avec des contraintes. Elle s'appuie en particulier, sur des références partagées, une histoire, possède donc une épaisseur, compose avec diverses contraintes (matérielles, institutionnelles, cognitives...) avec lesquelles elle entre en tension.

Loin de constituer une réalité alternative et indépendante, elle est bien plutôt un art de « faire avec ». Loin des oppositions binaires, l'improvisation gagne à être considérée dans toute son ambivalence.

Transgressive et parfois subversive, elle s'insinue dans les cadres de l'action existants et les transforme. Prise dans un jeu entre attachement et détachement, elle s'impose comme une figure de la reconfiguration et de la transgression. Elle est ainsi un mélange de cadre et d'hors-cadre, « *ni du côté du cadrage ni du débordement (...) [elle est] un système d'action qui produit les deux phénomènes* », « *le couplage cadre/débordement s'appelle précisément, l'improvisation* » (Soubeyran, à paraître, p.202 et 215).

« À l'opposé des orthodoxies, rien n'interdit de penser qu'une discipline ou un mouvement d'idées, intègrent dans leur propre définition une prise en compte de la limite et de l'économie (du désir) qu'ils instaurent de leur propre transgression. (...) c'est cela qui est au centre de l'improvisation » (*Ibid.*, p.202)

Olivier Soubeyran décrit ainsi l'improvisation comme une réalité oxymorique :

« Ce que tente de capter le refus d'un modèle réductionniste de l'improvisation basé sur la composition, c'est précisément le mélange de maîtrise et du jaillissement de l'inspiration dont elle est issue et qui la dépasse. C'est l'émergence d'une réalité sous forme d'oxymore et des conditions qui lui permettent d'exister et de durer, souvent dans une dynamique communicationnelle avec le reste de l'orchestre. (...) l'apprentissage d'une culture d'improvisation, ce qui permet d'y accéder et d'y exceller, c'est ce qui permet de construire du mouvant et du mouvement collectif, d'être à la fois totalement dans l'avènement du local (l'identité du musicien) et du global (au moins au niveau de l'orchestre, voire en y incluant le public). C'est construire concrètement de la "glocalité", où les entités et l'environnement se transforment et se définissent mutuellement. » (*Ibid.*, p.177)

Cette réalité oxymorique se décline sur plusieurs plans, qui s'interpénètrent les uns les autres (cf. schéma page suivante).

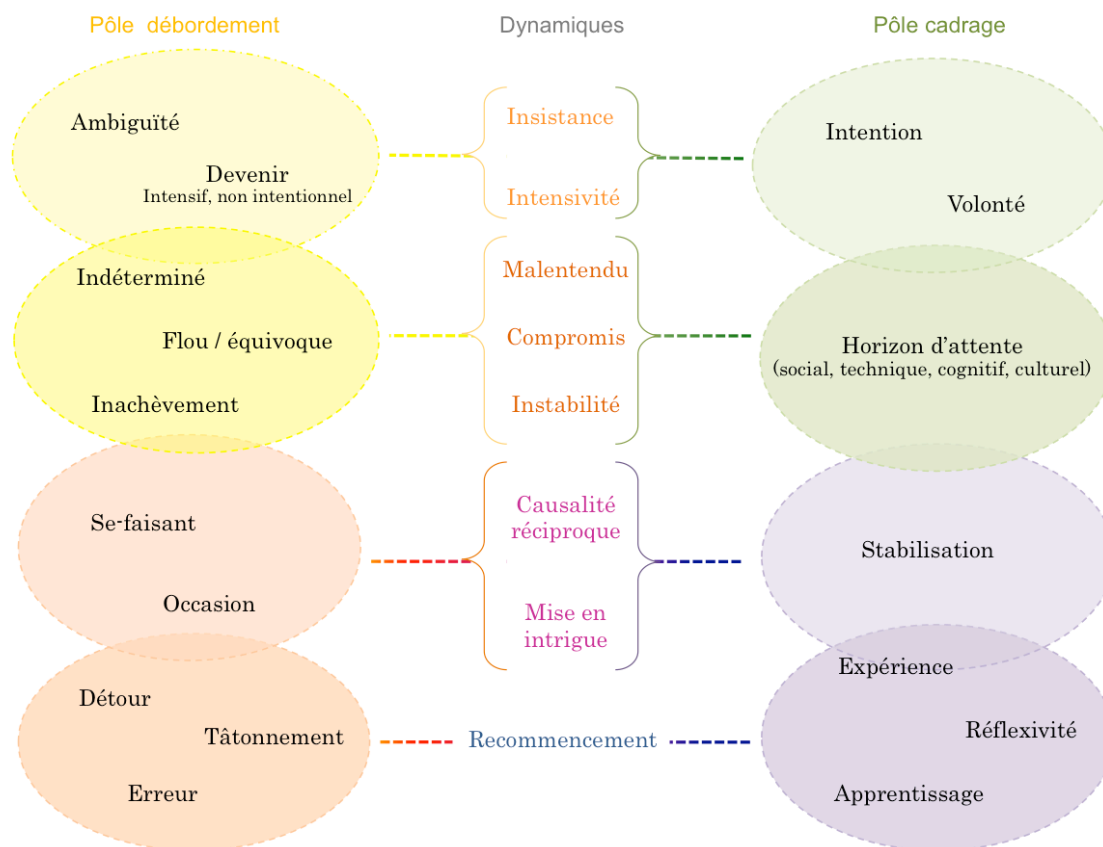


Figure 21 - Eléments de définition de l'improvisation

L'improvisation est caractérisée par un mélange d'intention (associée au volontarisme de l'action) et d'imprescriptible (associé à l'ambiguïté et au caractère en devenir, imprévisible, de l'action). Construction collective et continue du sens de l'action, elle permet d'étendre l'initiative à la sphère du faire, mais aussi de penser une créativité partagée entre un leader et des partenaires. Elle associe une affirmation possibiliste, à une attention dirigée vers le contexte de l'action et un partage de l'intention et de la dynamique de création. L'intention est ainsi resituée dans la durée, elle est intensive et relève d'une logique de l'insistance.

L'improvisation est également un mélange de médiat et d'immédiat (cf. Jankelevitch). En la situant dans un temps en devenir, présente à son environnement, elle apparaît comme une activité réflexive et toujours ouverte, attentive aux variations de l'environnement, aux erreurs et aux possibilités de rectifications... Elle est animée par une dynamique de causalité réciproque. Inscrite dans la durée, l'émergence et la créativité se situent aussi bien dans les détours que dans la fulgurance instantanée.

Si le processus se développe d'une certaine façon toujours par rapport à un horizon d'attente donné, l'improvisation se joue dans l'écart par rapport à ce dernier. Par nature transgressive, elle organise une déviation en forme de dérivation, qui a pour corrolaire l'indétermination du processus. Le malentendu et le compromis constituent des espaces privilégiés pour la réalisation de ces opérations de déviation. Ils offrent en effet la marge de flou et ainsi de manœuvre, nécessaires aux acteurs et à leur projet pour s'accorder autour d'un thème et d'une identité partagés, mais dont l'interprétation reste ouverte, et où ils peuvent continuer d'exister

et de s'exprimer pour eux-mêmes. Le malentendu et le compromis les maintiennent ainsi dans une instabilité dynamique.

L'improvisation est finalement l'imbrication d'un processus (l'action d'improviser) et de son produit (la forme issue l'action). Elle ignore tout principe de hiérarchie entre la forme et le processus, comme toute antériorité de l'un sur l'autre. La forme émerge par le processus, elle lui donne sens en l'éclairant *a posteriori*, suivant une dynamique de pilotage par les conséquences (Jankélévitch, 1980a, p. 11) et de mécanismes semblables à la mise en intrigue de (Ricoeur, 1998). Le caractère téléologique de l'action (sa finalité) ne compte alors plus parmi les conditions de sa légitimation ni de la détermination de son sens. En l'absence de forme finale recherchée, d'objectif fixé *a priori*, ainsi que de plan pour y conduire, la forme-résultat chemine au côté du processus, l'informe et l'oriente. Indissociable du processus, elle acquiert une dimension performative. Jamais stabilisée ni finie, elle peut s'arrêter dans le temps, être bornée, tout en intégrant l'idée qu'elle pourra être poursuivie, reprise, réappropriée pour être prolongée ultérieurement.

*
* *

Revenons pour finir sur les réflexions de Dahlaus évoquées en introduction, faisant de l'improvisation un « principe régulateur » (idéal utopique qui sert de guide à l'action), toujours lié à un ensemble de contraintes, dépendantes d'un contexte et d'une situation. Il affirme par ailleurs qu'« *une exploration terminologique du concept d'improvisation ne peut consister qu'en une tentative, fût-elle vaine, de clarifier l'usage de ce mot* » et de « *décrire les formes intermédiaires entre composition et improvisation qui constituent la réalité musicale : une difficulté qui nous contraint à passer constamment d'une approche systématique à une approche historique* »¹⁶¹. (Dahlaus, 2010, p.182 et 189)

Ces deux aspects sont essentiels pour nous. D'une part, l'improvisation propose un idéal fondé sur une forme ouverte et constitue une réponse à un contexte où il est utile de penser la nécessité qu'elle le reste (plus que la nécessité de combiner dans l'instant composition et action). D'autre part, nos efforts pour cerner l'improvisation contribueront à informer sur le contexte culturel qui la produit (son référentiel, ses attentes, ses besoins). Elle est de fait aujourd'hui associée à un contexte de crise, révélatrice de l'échec des modèles rationalo-fonctionnaliste. Le plus souvent considérée comme une réponse temporaire dont on ne peut se satisfaire, elle n'est utile, finalement, que jusqu'à la reprise du contrôle. Nous pensons pour notre part qu'elle permet de décrire une réalité qui existe aujourd'hui à côté de la planification, qui construit son propre sens et s'appuie sur ses propres modalités d'action. Elle offre ainsi une alternative, un modèle d'action, pour penser cette réalité.

¹⁶¹ « Il faut faire place à des différenciations historiques et ethnologiques, sans lesquelles une catégorie des sciences de la culture comme le concept d'improvisation se dessècherait pour devenir une coquille vide. » (Ibid., p.195-196).

Partant de la grille de lecture élaborée tout au long de ce chapitre, nous examinerons tout d'abord la trajectoire des projets pilotés par la direction de l'aménagement à l'aune de la dynamique de l'action improvisée. Celle-ci doit nous permettre de :

- **Revenir sur la dimension processuelle de l'action**, en donnant une autre perspective sur les dynamiques de construction du sens et des modalités de l'action ;
- **Parler des situations qui doivent rester ouvertes** (hors cadre, dans un jeu avec le cadre) ;
- **Penser une forme qui découle de ces situations** (sa nature performative, toujours considérée à travers ses liens avec le processus qui la produit).

Nous analyserons ensuite les compétences et savoir-faire des improvisateurs, les chefs de projet en premier lieu ainsi que leurs partenaires, en lien avec la capacité à agir à l'improviste, de faire avec l'imprévu et l'imprévisible, qui restent largement invisibles et non analysables dans une vision de l'action téléologique et intentionnelle.

CHAPITRE 5

LA TRAJECTOIRE DU PROJET : DYNAMIQUES DE L'ACTION IMPROVISÉE

L'insouciant improvise où il faudrait prévoir, l'improvisation quand on est pris au dépourvu, qu'est-ce d'autre que bâcler ?

(Jankelevitch, *La Rhapsodie*, p.205)

L'improvisation est toujours une histoire, pourrait-on dire en paraphrasant Norbert Alter¹⁶². L'administration publique apparaît *a priori* comme un cadre improbable pour voir se développer de telles histoires. Pourtant, en suivant de près ou de loin, les principaux projets pilotés par la direction de l'aménagement du Conseil général de l'Essonne, il nous a semblé que les dynamiques observées ne trouvaient pas d'explications hors de l'improvisation. Celle-ci permet en effet de décrire de façon pertinente l'action menée par les services dans la conduite de projet au quotidien, mais aussi structure la conception même des politiques du CG en direction du territoire.

Dans ce chapitre, nous nous efforcerons donc de suivre l'action aménagiste conduite par le CG, c'est-à-dire de la dérouler dans le temps, afin de reconstruire la trajectoire des projets portés par la DAD, en la mettant en perspective avec les caractéristiques de l'action improvisée. Nous nous appuierons sur la définition de la trajectoire de l'innovation proposée par Alter¹⁶³, les trois étapes qu'il identifie offrant un cadre adapté à l'analyse de la trajectoire du projet:

- **L'incitation**, marquée par un rôle d'initiative des décideurs (élus, DGA, Directions) ;
- **L'appropriation**, caractérisée par un certain laisser-faire de la hiérarchie à l'égard des agents responsables de l'animation des projets ;
- **L'institutionnalisation**, par laquelle la hiérarchie arbitre entre les nouvelles pratiques et procédures et les règles existantes, et permet l'intégration, ou non, de l'innovation.

¹⁶² « L'innovation est toujours une histoire » (Alter, 2010, p.7).

¹⁶³ Cf. chapitre 4 (section 1.2.3).

Il s'agira d'identifier, à chaque étape, les dynamiques qui guident le déploiement de l'action improvisée. Nous aborderons donc l'innovation en considérant qu'elle offre une première traduction concrète des principes que nous avons mis en évidence dans l'action improvisée :

- Un mélange de volonté/intention et de créativité ;
- Une construction de l'action se-faisant ;
- Une capacité à saisir les opportunités, à faire avec les détours et les erreurs ;
- Une capacité à laisser un espace ouvert à l'expression des partenaires et à leur implication dans l'orientation du thème ;
- L'émergence d'une forme plus ou moins institutionnelle indissociable du processus qui y conduit.

Nous reviendrons, dans le chapitre suivant, sur l'analyse des mécanismes qui structurent et constituent l'action au quotidien à l'échelle des acteurs « improvisateurs-innovateurs » et sur leurs qualités. Pour l'instant, le concept d'innovation doit servir de grille à l'analyse de la trajectoire des projets « innovants », c'est-à-dire à l'histoire de leur relation avec les cadres de l'organisation, qu'ils transgressent en même temps qu'ils doivent s'y articuler.

1. L'Incitation : Volonté et créativité partagée pour l'émergence d'un thème

Tout projet comprend une part de volontarisme, qui implique la présence d'un leader pour en assurer l'impulsion et le portage. Cette affirmation, si banale qu'elle puisse paraître, pose problème dès lors qu'on se situe dans un contexte d'indétermination de l'action. Le volontarisme ne doit pas masquer la complexité potentielle du rôle du leader et de l'intentionnalité de l'action qui lui est associée. Quelle est la nature de l'intentionnalité dans un contexte d'indétermination de l'action ? Quel rôle peut endosser le leader lorsqu'il affiche d'emblée une volonté de partage du pilotage et de l'intention qui sert de guide à l'action ? Nous avons identifié dans le chapitre 2 une intention processuelle et partagée, qui constitue une première réponse à ces questions. Revenons-y en l'observant à l'aune des principes de l'improvisation identifiés précédemment.

La définition que nous avons donnée de l'action improvisée dans le chapitre 4, souligne la nécessité d'accorder une place à la volonté comme au se-faisant, marqué par l'adaptation aux contingences des situations. Cette conception de l'action improvisée fait de l'acte initiateur de l'action, un acte lui-même ambivalent : l'intention se donne certes au présent, mais elle intègre également ses liens avec un passé dans le prolongement duquel elle se situe et elle assume, tournée vers l'avenir, son caractère inachevé et processuel.

L'intention comprend ainsi à la fois :

- Une **dynamique déterministe**, étroitement liée à une situation donnée : en tant qu'elle est le résultat du croisement de plusieurs fils d'action isolés, elle s'ancre dans une histoire, un réseau d'acteurs, etc. ; en tant qu'elle est construite dans le cours de l'action,

s'adaptant aux particularités d'un contexte et aux contingences qui surgissent, imprévisibles et qui l'orientent ;

- Et une **dynamique possibiliste**, en tant qu'elle est un acte volontaire, conditionné par l'ouverture des possibles et supposant la capacité à agir sur et à maîtriser l'avenir, ainsi que la capacité d'un ou plusieurs acteur(s) à saisir les occasions présentées par la situation, voire à la construire. Enfin, elle ne se pose pas nécessairement comme un tout donné d'un bloc, mais peut se construire et se révéler dans le devenir.

À l'échelle du projet, ceci se traduit par une dialectique entre créativité/se-faisant. Nous l'avons vu, l'action improvisée ne nie pas toute intentionnalité de l'action, mais considère l'intention, comme un élan de départ, plutôt que comme une activité de définition de la finalité de l'action. La distinction opérée entre l'invention et l'innovation par Alter, ouvre ici des pistes intéressantes pour penser une intention non déterminante. En s'inspirant de ses analyses, nous considérerons l'intention comme :

- **Une force d'impulsion qui légitime l'action** plutôt qu'elle ne la définit en fixant un objectif (conception essentielle si l'on considère le rôle tenu par la performativité de l'action en aménagement) : l'efficacité résidant davantage dans la décision d'agir que dans l'évaluation des résultats (1.1) ;
- **Le résultat d'une opération de mise en intrigue**, en forme de reconstruction *a posteriori* d'une intention (1.2) ;
- **Une intentionnalité partagée et processuelle**, compatible avec une définition se-faisant du sens de l'action (1.3).

1.1 L'intention comme invention-impulsion : construction d'une légitimité à l'initiative du leader

L'intention et la volonté tiennent une place fondamentale comme déclencheur d'un processus, elles permettent généralement d'identifier la source de l'action et d'observer directement sa légitimité à agir. Pour tous les projets portés par les chefs de projet de la Direction de l'aménagement, le Conseil général assume une position de pilote, à la fois moteur et garant des objectifs et du portage de l'action dans la durée. Il est ainsi porteur d'une intention pour le territoire qui doit par nature insister pour exister : la force et le sens de cette intention sont le produit de la répétition (cf. chapitre 4, section 2.2.7). Le CG, lorsqu'il affirme une intention pour le territoire, est d'emblée placé dans une situation ambiguë : son intention ne pouvant prendre la forme d'une prescription, le CG n'ayant aucune compétence et donc aucune légitimité pour ce faire, il doit la transformer immédiatement en une intention partagée. Examinons de plus près la nature de l'intention portée par le CG et endossée par le projet.

▪ *De la déclaration d'intention au geste initiateur : vers une intentionnalité partagée*

On trouve le plus souvent, à l'origine de l'action, une déclaration d'intention, formulée par le politique, au caractère stratégique. L'énonciation d'un « discours sur » est nécessaire pour identifier un projet, son porteur, et évaluer le degré d'engagement politique de ce dernier. Celui-

ci rend visible l'affichage du caractère stratégique d'un territoire, affichage qui s'avère aussi - voire plus - important que l'engagement financier dont témoigne le montant des subventions qui lui sont accordées.

« AB : Donc voilà, mars 2008, élections cantonales, avec Berson qui est réélu président du CG et qui décide de créer la mission Sud Essonne. Donc la Mission qui est présentée comme un lieu où vont pouvoir se rassembler les élus et les acteurs du Sud Essonne pour débattre, travailler ensemble, et surtout faire en sorte que sortent de grands projets structurants pour le Sud Essonne. C'est comme ça que la mission a été présentée et le pilotage politique a été confié à Mme C., qui est donc sénatrice de l'Essonne et élue du canton sur le Sud Essonne. (...) en fait, la mission Sud, c'était peut-être déjà pour répondre à certaines critiques des la part du Sud Essonne qui disait : le département s'occupe que du Nord et puis pas de nous, qu'est-ce que vous faites pour le Sud... Critique non fondée en plus, parce que si on fait un bilan sur les contrats [subventions], à mon avis on se rendrait compte que... »

Le discours du type de la « déclaration d'intention pour le territoire », s'il constitue une part essentielle de la démonstration de l'intérêt qui lui est accordé, ne peut néanmoins faire l'objet d'aucune traduction en un discours prescriptif (du fait de l'absence de compétence du Conseil général dans ce domaine). Dès lors, l'intention énoncée dans ce discours ne dicte pas dans un trait de plume, le sens et les finalités de l'action, mais elle fixe le cadre de leur définition. L'intention-impulsion prend donc d'abord la forme d'un « geste » initiateur, geste qui impulse et affirme un portage politique, en même temps qu'il ouvre un partage de l'intentionnalité associée au projet.

Le Conseil général trouve dans l'initiative elle-même, le fondement de sa légitimité à agir. Sa capacité à initier une dynamique collective, que d'autres n'auraient pas pu ou pas souhaité porter, justifie en même temps qu'elle la légitime, son intervention hors de son champ de compétence juridique. Ce n'est pas la décision (l'acte initiateur par excellence de l'action) qui est performative, mais bien le processus engagé (Pinson, 2004). L'intention est dans le geste qui mobilise, qui initie le mouvement. On est bien dans la performance, qui s'inscrit dans la durée : on ne décrète pas l'innovation, celle-ci passe par tout le processus d'intéressement, d' enrôlement...

« ASA: Quand il n'y a pas de gouvernance, que ce n'est pas porté, il n'y a pas de projet. Tu as une série d'opérations, qui sont saupoudrées en termes de financements, et qui font un vague contour, mais ça fait pas un projet. Un projet par définition, il doit être porté, et pour être porté, il faut qu'il y ait une gouvernance, portée par un acteur unique... »

▪ ***Le partage de l'intention***

Le Conseil général construit ainsi sa légitimité à l'initiative autour de sa capacité à fédérer : il ne s'agit pas d'initier seul mais de construire une initiative partagée et sa légitimité à la piloter est proportionnelle à la force de cohésion engendrée par cette initiative. Le CG doit faire la démonstration de sa volonté de partager. L'intention se déplace de l'activité de définition d'une fin, à l'affirmation d'une volonté de définir ensemble le sens et la finalité de l'action.

Le partage de l'intentionnalité renforce la solidité du projet. Il peut prendre différentes formes, passer notamment par un co-portage (partage direct du leadership) : la présence d'un second leader venant alors considérablement renforcer la crédibilité du premier. La présence de l'Etat

aux côtés du CG, au lancement de la mission Sud Essonne, comme du syndicat mixte de la RN20, accroît ainsi sa capacité à mobiliser les autres partenaires.

« AB : Et pour moi ce qui a été important aussi pour cette démarche, c'est que ça a coïncidé avec l'arrivée d'un nouveau sous-préfet, et que ce sous-préfet a vraiment joué le jeu. Il a toujours assisté à toutes les réunions et ça se passe plutôt bien politiquement avec [l'élue en charge du dossier], on sent qu'il y a quand même un vrai travail en partenariat avec la sous-préfecture et ça c'est quelque chose qui, en terme d'image, vis-à-vis des élus du Sud Essonne, apporte quelque chose à la démarche. Alors les sous-préfet restent rarement plus de 3 ans sur un poste, et je ne sais pas, c'est ce que je me demandais l'autre jour, le jour où il partira lui, je ne sais pas quel sera le positionnement du suivant sur la Mission Sud, et puis il faudra refaire tout le travail, il y aura tout un travail à refaire... »

L'intention se traduit donc à la fois par une volonté d'initiative et une volonté de partage qui la légitime. Le deuxième pilier de la justification de l'action du CG réside dans l'appel du territoire : l'action est présentée comme répondant à un besoin, rendue nécessaire par le contexte territorial et ses évolutions. Le leader peut parfois être réellement interpellé et plébiscité, et prendre ensuite à cœur son rôle. L'intention est alors (re)trouvée, (re)construite *a posteriori*, une fois l'action engagée, à travers le récit qui l'interprète.

1.2 Aux origines de l'intention : les causes légitimantes de l'action. Construction *a posteriori* d'un mythe fondateur

Les récits des chefs de projet présentent une relecture de la situation organisant les conditions de possibilité de l'action. Ils mettent en ordre différents événements, qui deviennent des faits motivant l'action, dont l'enchaînement est orienté vers le dévoilement d'une intention sous-jacente. Ces récits relèvent d'une opération de mise en intrigue des origines et constituent une véritable exploration de l'intention originelle et originale, chargée d'expliquer et de justifier dans le même mouvement l'action du CG, en particulier les choix relatifs à ses modalités¹⁶⁴. Ils reflètent en particulier la construction collective d'un mythe fondateur, qui fait apparaître l'action initiée par les CG comme une nécessité : c'est le contexte et le territoire qui appellent à agir. La justification de l'initiative passe par la mise en avant d'une dynamique endogène, propre au territoire, plutôt que par une dynamique hétérogène, propre à l'institution.

Deux récits illustrent particulièrement bien cette mécanique justificatrice : celui de la chef de projet RN20 et celui de la chef de projet de la Mission Sud. Nous développerons le second plus tard (cf. infra, section 2.2.2), concentrons-nous ici sur les conditions qui ont présidé à l'émergence du syndicat mixte, organisant un véritable appel du territoire.

¹⁶⁴ L'opération sera reproduite et approfondie à diverses occasions : notes à l'exécutif, rédaction de cahiers des charges (présentant le contexte de l'étude ou de l'expertise sollicitée). La rédaction de ces derniers pouvant faire l'objet d'une co-production est déjà une importante étape dans la création d'un référentiel commun aux acteurs pour l'action sur le territoire (Jankélévitch, 1980a, p. 17). On abordera ce point plus tard (section 3.), nous nous concentrerons pour l'instant sur les causes que les récits des chefs de projet cherchent à mettre en évidence.

▪ ***Le croisement des fils : l'intention issue du territoire***

Le récit de la chef de projet RN20 organise dans un premier temps les événements qui expliquent la préoccupation du CG pour la requalification de la RN20 et sa volonté de la penser en étroite collaboration avec les collectivités locales en créant un syndicat mixte. En évoquant les différents événements qui y ont conduit, elle retrace ainsi de façon la plus lisse possible l'émergence de l'intention qui sert de guide au projet et la présente comme une réponse à un ensemble de causes (dynamiques) propres au territoire.

Comme dans le cas du Pôle d'Orly, un processus de reconfiguration territoriale induit tout d'abord un changement de regard sur le territoire.

« LM : Un truc déterminant, qui fait que ça marche ce dossier aussi, alors que ça a pas marché au moment de l'association... Un truc nouveau qui n'existait pas il y a dix ans, c'est que trois agglos sont maintenant coupées par la RN20. Trois agglos relativement récentes, puisqu'Europ'essonne a trois ans, sur dix communes, y'en a sept qui sont partagées par la RN20. La RN20 est un problème, est une fracture, est un truc moche, est pas un support de développement, mais peut devenir fédérateur pour leur agglo, puisque justement toutes leurs communes sont... et donc ça peut devenir un axe intercommunal structurant, plutôt qu'une frontière. Pour le moment c'est plutôt ça, une frontière... Donc je pense que si Europ'essonne était décentré vers l'Est ou vers l'Ouest, et qu'on avait une frontière au niveau de la RN20, ça aurait pas pris, mais là, c'est leur épine dorsale, idem pour l'Arpajonnais, il est de part et d'autre, et idem pour Cœur du Hurepoix où il y a deux communes sur quatre... Et donc et le Président d'Europ'essonne, M. Delahaye, et le Président de l'Arpajonnais ont une vision d'agglo et voient l'importance que peut jouer dans leur projet d'agglo ce réaménagement de l'axe. Et donc eux, ils jouent sur une échelle plus large. »

Second fait déclencheur : le changement de statut de la route nationale, dont la propriété et la gestion sont transférées au Conseil général. Si le CG est responsable de l'entretien de l'infrastructure en lieu et place de l'Etat, sa compétence s'arrête toutefois à la route elle-même et ne comprend pas le front urbain qui la borde. Les deux étant étroitement liés, les travaux de réfection de la route dépendant du trafic que l'on souhaite privilégier (nature, densité, vitesse...) et devant s'inscrire dans un projet global de développement des espaces qu'elle traverse, le CG affirme que les travaux n'auront lieu que s'ils participent d'un projet urbain global.

« LM : Et donc le fait qu'il y ait le département, qui se retrouve avec cette départementale, et qui se demande bien quoi en faire, et qui a bien compris qu'il peut pas faire tout seul, parce que même s'il avait des millions pour aménager la route, il y a aussi un front urbain dégueulasse, des casse-autos, des pavillons qui donnent directement, pas de structuration urbaine... donc le département ne peut pas faire seul. Les communes qui avaient tendance à se protéger de la RN20, à tourner le dos, se disent que ça peut peut-être évoluer et sont portées par les agglos, et donc le fait que ce soit les agglos dans le syndicat mixte, ça pousse le projet. »

Troisième événement justifiant directement la reprise des réflexions sur le devenir de la route : l'abandon du projet de déviation « C6 ». L'échec de l'Etat à construire un cadre pour l'élaboration d'un projet de requalification concerté est le dernier facteur justifiant la nécessité pour le Conseil général et les acteurs locaux de reprendre la main.

« LM : La RN20, route nationale jusqu'en 2006 mais qui est devenue départementale depuis 2006, sans changer de nom d'ailleurs, c'est toujours la RN20. C'est une route à fort trafic, très peu entretenue par l'Etat, avec peu d'investissement depuis 30 ans, en particulier parce qu'il y avait un projet de déviation qui aurait permis d'alléger le trafic et là il y aurait eu des investissements. Mais le projet de déviation, qu'on appelle C6, qui était inscrit dans le SDRIF

antérieur, depuis les années 1970 au moins, a été abandonné, depuis les années 2000. Et d'ailleurs, ça a été concrétisé au SDRIF de 2008, puisque C6 n'apparaît plus.

Donc la vocation de la route a un peu changé depuis 20 ans, c'était un peu compliqué, la DDE a fait des études en associant les collectivités au début des années 2000, que la DAD avaient suivies, et qui avaient conclu à trois hypothèses ; soit on garde un statut très routier et un trafic très important et on se protège, soit on fait boulevard urbain, soit un peu un mixte entre les deux. Et c'est plutôt l'idée du mixte qui avait été retenue, les élus ayant dit à la DDE : nous, on ne veut pas que du routier, on veut une transformation en boulevard urbain, avec un transport en site propre, qui était inscrit déjà au SDRIF de 1994, pour aller d'Arpajon à Massy. Mais suite aux études DDE, il devait y avoir une association qui devait être montée pour porter le projet, pour que l'Etat repasse le bébé aux collectivités. Les statuts je crois ont été déposés, mais je n'ai jamais réussi à mettre la main dessus. Mais l'association n'a jamais été réunie pour des raisons de conflits politiques trop importants sur le territoire. Et l'Etat ayant un peu passé la main sur la gouvernance, il ne s'est rien passé et c'est un peu passé aux oubliettes. Jusqu'à ce qu'en 2006, la route change de statut. »

Le récit qui illustre bien la rétroactivité de la construction de l'intention (et généralement du sens de son action) : le contexte est présenté (c'est-à-dire organisé, mis en ordre) de telle sorte qu'il semble engendrer l'action du Conseil général. Ces divers événements semblent en effet conduire naturellement et logiquement à la formulation d'une intention partagée : élaborer un projet de réhabilitation de l'infrastructure routière en lien avec un projet de développement des intercommunalités dont elle constitue l'épine dorsale et le mettre en œuvre de façon conjointe. Véritable appel du territoire, en forme de plébiscite, le récit confirme cette définition de l'intention comme réaction déterminée par la situation. Les conditions sont aussi les faits déclencheurs.

« LM : Donc là, à ce moment-là, pour interpeler le département, nouveau gestionnaire de cette voie, les communes ont organisé ce qu'elle ont appelé les Assises de la RN20 à Montlhéry. (...) Et lors de ces Assises, où était invité un grand nombre de Conseillers généraux, dont M. Funès, mais aussi des conseillers de l'opposition, y'avait pas mal de personnes, aussi [la maire de Longjumeau] qui était députée à l'époque de cette circonscription là. Donc le CG a été interpellé par les communes, en disant, maintenant que vous êtes gestionnaire de la voirie, vous nous faites un tunnel de 13 km de long sous la RN20. Alors là il y a eu unanimité de tous les conseillers généraux, quelque soit leur couleur politique pour dire : c'est pas possible. Et en plus, ça correspond même pas aux besoins, parce que ce n'est pas que du trafic de transit, il y a des véhicules, on va pas mettre tout le monde sous terre, et résoudre le problème comme par miracle, c'est pas le Mont Blanc ! Enfin bon... Donc ça partait pas très bien le dialogue à cette époque-là. Et suite à ça, les communes ont interpellé le département, en disant, qu'est-ce que vous faites maintenant. Il faudrait que je retrouve des traces, je ne sais plus si c'était par courrier ou par oral, mais on est arrivé à ce que M. Funès soit obligé d'organiser en octobre 2007, des comités de pilotage, avec tous les élus des communes, pour voir ensemble quoi faire. Parce que là, vraiment, le département pouvait pas dire seul : voilà, là, je ferai des travaux plus tard, là... Il fallait commencer à réfléchir ensemble. Et dès ce moment là, des communes ont commencé à dire, il faut monter une structure, il faut monter un syndicat mixte. »

En 2007, si le CG a bien décidé de travailler sur la RN20, les modalités de son action ne sont pas définies et le dialogue s'ouvre sur un rapport de force plaçant les communes et le CG dans un rapport de confrontation. Malgré l'insistance des collectivités pour penser la question d'une gouvernance autour de l'élaboration d'un projet de rénovation de la RN20, la complexité institutionnelle et politique du contexte incite tout d'abord le CG à la prudence. Il ne répond donc pas immédiatement à l'interpellation du territoire et se contente dans un premier temps d'une étude au comité de pilotage élargi, sur le modèle du projet de territoire de Massy-Saclay conduit en 2001. L'intention de départ n'est donc pas de sortir du cadre institutionnel existant,

quand bien même il compte mener son étude en concertation avec les collectivités. Le partage se limite au niveau technique.

▪ ***L'intention provoquée : la part de volontarisme dans l'intention du CG***

La chef de projet RN20, dans ses efforts pour retracer les débuts de sa mission, revient dans un second temps de façon très intéressante sur la première version des faits donnée ci-dessus. Elle revient sur son premier récit, marqué par une linéarité reconstruite, sans heurts, et se rappelle la « crise » politique qui l'a en réalité vu émerger. La présence d'un contexte favorable, dans lequel le leader est pour ainsi dire plébiscité pour agir, ne suffit donc pas, en réalité, à expliquer l'émergence de l'intention du CG vis-à-vis d'un grand territoire ni sa volonté d'initier et de coordonner une action collective selon des modalités innovantes. L'objectivité du « territoire désirant » (Daunais, 1989) est complétée par un volontarisme de nature politique et par la capacité à saisir les occasions.

C'est une crise qui donne finalement l'occasion à saisir, le motif de l'impulsion, mettant en évidence le rôle du volontarisme propre au politique pour initier le projet. La réceptivité d'un élu du CG et sa volonté de prendre appui sur le contexte politique et ses tensions jouent un rôle central dans le lancement de cette démarche sans précédent à l'échelle du territoire.

« LM : En fait, j'ai totalement omis un truc super important... Je me disais bien, qu'est-ce qui a déclenché ces réunions fin 2007... c'est qu'en septembre 2007, [la maire de Longjumeau], Ministre de l'écologie à l'époque, a confié une mission à un ancien DDE de l'Essonne, pour la requalification de la RN20. Alors que l'Etat n'était plus, depuis un an, gestionnaire de la RN20... l'organisation de réunions par l'élu en charge du dossier [Vice-Président du CG]. Le département ayant quand même très mal pris que l'Etat remette la main sur la RN20, alors qu'il venait de la transférer sans un euro de crédit d'investissement au département. Donc c'est pour ça que... je me disais bien, il manque une étape...

Une des conclusions de l'étude qui est sortie en juin 2008, c'était si je me souviens bien, soit un syndicat mixte, soit... faudrait reprendre le doc... c'est géré par l'OIN. C'était une manière aussi de faire un peu peur aux collectivités, en disant, si vous bougez pas, l'Etat reprend la main avec l'OIN. Donc il a été convenu la réalisation d'une étude pour faire des propositions sur le réaménagement de la RN20 et sur la gouvernance également, parce que tout le monde voulait un syndicat mixte, mais ça restait pas très clair. (...) On a travaillé en interne à la DAD, à la rédaction d'un double cahier des charges, avec un lot études urbaines, et un lot gouvernance. Donc dès que la majorité précédente a été reconduite, quasiment à l'identique, on a pu lancer le marché. Avec un cahier des charges un peu frileux, parce que rédigé en période d'entre-deux politique, on pouvait pas affirmer un volontarisme très fort... donc c'était un peu une étude très technique, et donc on a lancé le marché, on a dû avoir les offres en mai-juin, et en fait, le lot gouvernance, il y a eu zéro réponse... (rires). Peut-être trois-quatre sur le volet technique. C'était lié au fait que c'était pas très calé politiquement, et que personne a voulu se mouiller sur le volet gouvernance.

Bon, et puis à ce moment là, on avait d'autres dossiers très chauds, alors [la directrice] m'a dit clairement, l'urgence, c'est pas ce dossier, on attend de voir, on affecte pas le marché avant l'été, c'est pas urgent. (...) Donc [la directrice] nous dit ça début juin. En juin, [la Ministre] organise une à Saulx-les-Chartreux, pour rendre le rapport [de l'ancien DDE], donc une étude urbaine faite essentiellement en allant voir les élus, et centrée sur l'axe, sur un périmètre assez resserré autour de la RN20. Et en conférence de presse, elle a interpellé le département en disant: c'est urgent de faire quelque chose, si c'est pas le CG qui porte et qui organise une réunion avant l'été (on était mi-juin...), j'organise une réunion avant l'été au ministère, et c'est au ministère que ça va se passer. Et donc là, le dossier qui n'était pas urgent, est devenu soudainement hyper urgent. »

Les réflexions sur la gouvernance sont lancées alors qu'aucun acteur ne semble prêt pour aborder la question. L'absence de réponse au cahier des charges sur ce volet témoigne de son caractère particulièrement délicat, lié à la complexité des enjeux et des élus locaux en présence. L'intervention de l'Etat, par l'intermédiaire d'un élu local fortement ancré, crée une actualité et une pression sur ce sujet. C'est donc finalement un fait extérieur aux fils de l'action du CG et des collectivités locales qui a engendré l'intention volontariste du CG : l'action sur la RN20 devient un moyen d'exister dans le jeu d'acteurs de l'aménagement.

La dimension volontariste se confirme lorsque le pilotage du dossier passe de la Direction des déplacements (Dirdép), dont l'approche est technique, à la Direction de l'aménagement, plus stratégique. Il n'était en effet pas évident qu'au sein du Conseil général, la Direction de l'aménagement soit désignée comme pilote du projet. Un pilotage par la Dirdep aurait été privilégié dans le cas d'une simple étude, celle-ci étant centrée sur une route. C'est l'enjeu gouvernance qui conduit à une implication de la DAD, sans que celle-ci soit pour autant absolument nécessaire. En l'absence de Directeur à la direction des déplacements, c'est le Directeur Général de l'Aménagement, Alain Cluzet, en charge de l'aménagement et des transports qui réalise son intérim. De formation et de sensibilité aménageur, il pousse à un pilotage par la DAD et à un coportage DAD/Dirdep. Il joue ainsi le rôle de personne relais, créant le lien entre la DAD et le projet de requalification de la RN20. L'impulsion est de ce point de vue un art de créer l'occasion et de la saisir. Les mécanismes qui président à l'impulsion traduisent alors concrètement « l'opportunisme » décrit par Jankelevitch. Loin d'être péjoratif, l'opportunisme est en effet une qualité que les chefs de projet reconnaissent volontiers à leurs chefs.

« LL : Et donc le lien, finalement entre le projet de territoire et le syndicat s'est fait à travers Essonne 2020, quand on a identifié la RN20 comme « territoire »

LM : Oui et s'est posée la question en 2007, de savoir si la DAD devait faire ça seule ou si la Dirdép... parce qu'au début, c'était vraiment la Dirdép qui gérait sur tout le côté transport, la première fois que le département a été interpellé, lors des assises à Montlhéry, c'est eux qui ont fait la note à [l'élue], et c'est vraiment [la directrice] et le DGA qui ont réussi à faire que la DAD s'implique sur le volet aménagement. Comme [le DGA] chapotait et la Dirdép et la DAD un an après, il a demandé une note Dirdép et aussi une note aménagement. Et puis comme il a fallu ensuite faire un bilan des études réalisées, et puis l'idée de faire une étude urbaine, c'était vraiment porté par [le DGA]... ».

La dynamique d'impulsion du projet trouve ainsi son équilibre entre l'appel du territoire - le CG tire en partie sa légitimité à initier et agir du contexte - et une dimension volontariste.

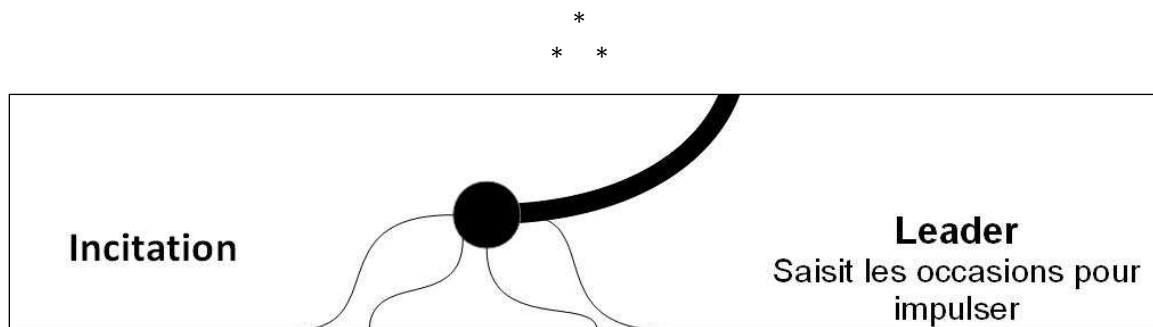


Figure 22 - L'intention comme incitation

Le récit du chef de projet fait donc finalement apparaître l'intention à l'articulation d'une double dynamique :

- **Un récit en forme de reconstruction *a posteriori* d'une histoire linéaire et lisse**, qui organise les événements comme autant de faits déclencheurs justifiant l'action et qui place le CG dans une position de réponse à une sollicitation du territoire, associé à une dynamique déterministe ;
- **Un récit qui met en avant la capacité des individus (élus, DGA), à saisir les occasions** et à construire une action légitime sur le territoire, selon une dynamique volontariste.

1.3. L'intention comme invention-incitation : l'appropriation par le technique, première étape de la transformation en innovation

1.3.1 Le comité de pilotage comme moment de créativité partagée entre le technique et le politique

L'impulsion est traditionnellement vue comme le fait du politique. Nous avons vu précédemment le rôle que celui-ci joue effectivement au moment de l'impulsion première du projet, dans la formulation d'une déclaration d'intention ainsi que dans le geste initiateur et la définition d'une intention partagée. Le comité de pilotage incarne ce modèle de l'élus en charge du projet qui affiche ses objectifs, se pose en force de proposition, affirme les réorientations souhaitées. Le récit qu'en donne la chef de projet Mission Sud Essonne (MSE) est très représentatif de cette fonction « pilotage », qui reste bien la fonction première de la rencontre entre élu(s) et techniciens.

« AB : On fait des comités de pilotage depuis le lancement de la MSE, régulièrement. (...) Et c'est là qu'on discute des orientations qu'on va donner de la cadre de la MSE. Si on reprend chronologiquement, tous les thèmes qui ont été présentés lors des cinq plénières, on les a discutés en Copil, et des fois, c'est [l'élue] qui a donné des orientations pour qu'on puisse parler de certains thèmes. Il y a toujours l'élus qui est là, derrière, pour impulser ou pour valider les propositions des techniques, en termes de calendrier ou de contenu des réunions. (...) »

Ca a démarré en mars 2008. Quand M. Berson a créé la Mission. Les premiers, j'étais en congé maternité. Le tout premier le 20 mai 2008, en 2008 on en a eu 5, en 2009, on en a eu 10, en 2010, 8, et là pour le moment, on en a eu 3 depuis le début de l'année. Donc tu vois, on en a quand même plus d'un par trimestre. Et ça nous permet de préparer les différentes échéances, de faire le point sur l'avancement des différents axes. Ça permet à [l'élue] de réorienter les choses. Tu vois la démarche transports par exemple... Comment ça s'est passé déjà... bon, on travaillait pour ainsi dire bien pépère dans notre coin, sans avoir d'échéance en fait, mise à part la plénière du 30 juin, et puis un jour, au lendemain des cantonales de l'an dernier, elle a organisé un Copil et elle a dit : "bon allez, maintenant, dans un mois, on fait une commission transports et déplacements, on propose un programme d'actions, et on y va... ". Elle est quand même là pour insuffler les choses. »

Dans l'interaction, le politique semble largement prendre en charge l'initiative, il se pose en pilote et moteur de l'action et les techniciens lui reconnaissent pleinement cette fonction. Même lorsque le technicien propose, le politique dispose, c'est-à-dire organise et fait exister officiellement, légitimant ainsi l'engagement et l'investissement du chef de projet.

Toutefois, la créativité associée à l'intention première n'est pas la propriété unique du politique. Les comités de pilotage décrits par la chef de projet de la Mission Sud apparaissent également comme un moment d'échange, lieu d'une créativité partagée entre techniques et politiques. Ils mettent en évidence l'importance des moments de contacts directs entre chef de projet et politique, qui sont autant de moments privilégiés pour cette créativité partagée. Le technique alimente la réflexion des élus, au départ et dans le cours de l'action, contribuant ainsi directement à l'élaboration du contenu de la décision.

« SB : Et puis l'objectif, c'était tout de suite les groupes de travail et à la fin, les Assises. Donc il fallait arriver aux Assises avec de la matière, des choses écrites, produites... Et puis il y avait aussi les notes à faire pour les comités de pilotage, les comités technique... il fallait donner à manger quoi. (...) Le vrai pouvoir des chefs de projet, c'est d'avoir l'information c'est elle qui permet de se positionner. C'est sûr que c'est une bonne école pour apprendre à traduire cette information, de manière intelligible, aux élus, au Président, etc., et à l'ensemble des acteurs.

Après en termes de lien avec l'écu. C'est sûr qu'à l'époque, on avait clairement un mandat, d'organiser les Assises, de rédiger une Charte etc. Là on est dans une période un peu de mou-flou... La commande est moins claire, moins explicite, on se retrouve plus entre-deux...

LL : C'est comme si le fait d'avoir un mandat permettait de faire des propositions qui en fait, reformulent, en disant...

SB : C'est pas tant une question de droit, c'est une question que c'est plus difficile de faire remonter... quand il n'y a pas eu de demande. Et c'est comme une rivière qui peut s'assécher ou au contraire grossir. C'est-à-dire que si l'écu, à un moment donné, a soit passé commande, soit dit en réunion que... c'est parce que au préalable il y aura été amené, qu'on l'a travaillé avant, et qu'on l'aura proposé fortement... Si à la fin des 3^e Assises, ils ont été amenés à donner mandat pour construire une gouvernance, c'est qu'on en a parlé pendant plusieurs mois avant. On s'auto-alimente aussi d'une certaine façon. »

La transformation du dossier Pôle d'Orly en commande passe par un geste symbolique, la décision par laquelle le politique donne mandat au technique pour agir. Cette réalité est évidemment structurante pour l'administration. Mais le geste n'est pas une création *ex nihilo*. Il faut à la créativité un terreau sur lequel installer la vision portée par le politique. Le technicien joue notamment un rôle clé de collecte de l'information et de sa traduction en opportunités pour l'action, soumises au politique. On peut ainsi décrire le partage de la créativité comme une dynamique présente tout au long de la trajectoire du projet : le politique propose, le technique développe plus qu'il ne déroule (c'est-à-dire met en œuvre et augmente), puis perçoit et forge de nouveaux thèmes, qu'il propose à son tour, et qui sont repris, appropriés par le politique, qui à son tour peut redonner mandat au techniciens pour les mettre en œuvre...

La seconde chef de projet du Pôle d'Orly évoque la nécessité dans laquelle peut se trouver le technique de sensibiliser ses élus à un projet initiés par d'autres avant eux. Le technique est alors en partie responsable de leur bonne appropriation des problématiques, en vue d'une redéfinition des priorités qui soit en faveur du projet :

« GJ : J'ai pas vu comment ça se passait avant avec l'ancien exécutif qui vraisemblablement, portait beaucoup ces projets... Mais avec l'actuel, on n'est plus dans la même dynamique... Alors est-ce que c'est parce que le technicien ne leur donne pas assez d'informations sur ces sujets ? Ou est-ce que c'est parce que eux, ils sont sur d'autres sujets.. ? Donc du coup, cette difficulté à porter, est-ce que c'est parce ce qu'on ne donne pas assez d'éléments, qu'on ne montre pas assez l'intérêt.. ? Et pourtant, pour la plupart, ils étaient déjà dans l'ancien exécutif, donc ils devraient connaître, il ne devrait pas y avoir besoin de tout redémontrer. Tu vois, il y a la question de l'appropriation par les élus et puis la question des priorités. »

Le politique n'est pas l'unique moteur et seul décisionnaire légitime, fondée sur une séparation des sphères de la conception-décision et de l'exécution trop rigide pour rendre compte de la réalité du travail des chefs de projet. L'intention est aussi un processus de créativité partagée entre le technique et le politique.

1.3.2 La décision-incitation

Par ailleurs, si l'on suit Alter, la décision ne suffit pas à décréter l'innovation (cf. Chapitre 4, section 1.2.3) : la décision est moins une « décision-décret » qu'une « décision-incitation ». Sans le travail réalisé par les techniciens pour s'approprier l'incitation du politique et la transformer en action innovante, les dispositifs en place seraient probablement très différents. Les techniciens jouent en effet un rôle essentiel tant dans l'élaboration des dispositifs en place que dans le cours de l'action, pour porter et faire évoluer le projet en proposant des suites possibles, nous y reviendrons dans le chapitre suivant (cf. chapitre 6). S'emparant de plusieurs fils qu'ils tissent ensemble, ils s'efforcent d'ancrer le projet dans une histoire et des efforts communs déjà menés.

Les chefs de projet décrivent en effet un partage de la créativité, lequel brouille doublement la frontière composition/exécution. Identifier une phase exécution s'avère déjà bien difficile, les moyens de l'action n'étant le plus souvent pas définis précisément, sont largement laissés à la créativité du chef de projet (et même s'ils font l'objet d'une validation, avant leur mise en œuvre, par la direction et par le politique pour les dossiers dits à forts enjeux). L'exécution est donc elle-même une invention. La séparation décision/exécution est ensuite définitivement brouillée, dans un second temps, par l'action se-faisant. Au cours de son action, le chef de projet est en effet amené à imaginer de nouvelles pistes de travail et prolongements pour le projet, et à les soumettre à sa direction et aux élus. Il est donc à l'origine, de façon plus ou moins directe, du nouveau mandat qui lui est confié...

Il s'avère finalement impossible, lorsque l'on suit le projet dans les méandres de son développement, de distinguer des phases de composition et d'exécution. Les techniciens ont une véritable fonction de portage du projet dans le temps, ils construisent et bien souvent saisissent les occasions, ou encore jouent un rôle essentiel de relais entre les partenaires et l'institution, entre les réalités du terrain et les objectifs politiques de l'institution et de ses élus...

Les Directions sont par essence « au milieu », elles s'insèrent entre les chefs de projet et les élus, réduisant parfois grandement leurs liens. La chef de projet RN7 explique ainsi qu'elle n'a quasiment aucun contact direct avec les élus en dehors des comités de pilotage (témoignage qui n'est pas sans rappeler celui de la directrice adjointe à l'aménagement au Chapitre 1, section 2.2.1). La direction technique assure alors la traduction et la transmission des idées des uns et des autres, dans un sens et dans l'autre. Etant donné l'importance de l'échange, quel que soit sa forme, entre techniques et politiques pour façonner le projet, les chefs de projets soulignent que leur poste est lui-même grandement façonné par l'attitude adoptée par les directions, la façon dont leurs directions investissent et réalisent ce travail de traduction.

En l'absence de comités de pilotage (et donc de liens directs entre les techniciens et les élus), le rôle des intermédiaires que sont les directions techniques et le cabinet en particulier, est également essentiel. Le chef de projet et le conseiller technique du cabinet ont des rôles parfois

très proches dans les faits, ce qui renforce dans les faits, le caractère partagé de l'initiative : le conseiller technique au Cabinet jouant une fonction en miroir de celle du chef de projet, du côté politique. Une bonne collaboration peut dès lors aider beaucoup la dynamique :

- En garantissant un suivi rapproché par le politique ;
- Et en favorisant la transversalité en légitimant certaines commandes passées auprès d'autres directions.

« AB : M. Berson a proposé ce poste là à Mme C., et ça lui allait très bien, comme a elle avait quelqu'un directement au Cab sur ce sujet, un chargé de mission spécifique sur le Sud Essonne. Lui, il a pris son boulot très à cœur. Alors ici, ça avait peut-être été vécu un peu mal, dans le sens où on est déjà sur un service où on a des chefs de projets par territoire, que ça faisait parti des missions de la direction, donc ils ne comprenaient pas trop cette double... alors que moi je me dis, y'avait le volet politique avec Combault, le volet technique avec nous. Donc au contraire, on avait un super lien avec le politique...

LL : Il faisait quoi concrètement ?

AB : Il a pas tenu ce poste très longtemps non plus, en fait... mais concrètement, il faisait beaucoup de VRP auprès des intercos, il allait les voir au nom de la MSE, déterminer des enjeux avec eux... il était beaucoup, surtout sur le créneau lien avec les politiques, je fais mon speech sur la Mission, je récolte des infos, je me fais l'intercesseur pour que des projets puissent se faire, ou puissent se débloquer... Mais moi quand je suis revenue, il était encore là, mais trois-quatre mois plus tard... après il est passé chef de cabinet, et en tant que chef de Cab, il venait toujours au Copil de la MSE, mais il avait négocié de conserver quand même dans ses attributions un gros volet Sud Essonne, il était référent Sud Essonne. Peut-être que c'est [l'élue] qui l'a demandé, j'en sais rien, c'est des choses qui nous échappent. Mais quand M. Berson est parti, tout ça s'est fini, et on n'a plus de référent sur la Mission Sud.

(...) Et mine de rien, quand il faut faire travailler d'autres directions, c'est quand même pas pareil quand c'est le Cab qui demande... Alors que finalement, un élu, quand il est pas référent d'une direction, il est pas plus légitime que n'importe qui d'autre pour aller demander de travailler sur tel ou tel truc. Alors que quand c'est le Cab qui demande... Enfin, là, pour l'instant, on fonctionne très bien. Quand on a organisé la dernière plénière, le cab n'a pas pris le relais sur l'organisation matérielle, c'est nous qui avons fait le mailing, les invites, mais ils ont quand même payé, donc on peut s'estimer heureux ! ».

*
* *

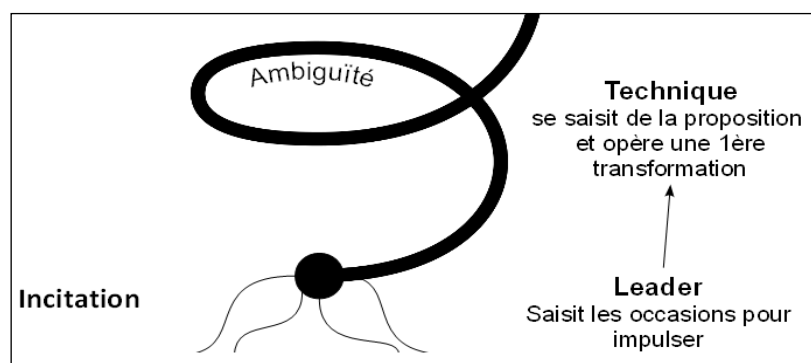


Figure 23 - L'intention : incitation du politique et appropriation par le technique

L'intention, souvent associée à une déclaration politique, incarnée par la décision et la commande passée en comité de pilotage, présente un visage plus complexe. Elle est tout d'abord moins une déclaration d'intention qu'un geste initiateur par lequel le politique la partage avec l'ensemble de l'administration et des partenaires (elle se doit d'être le geste initiateur d'une collaboration, sans quoi ses chances de succès seraient fortement réduites). Elle est ensuite le produit d'une créativité partagée, le comité de pilotage devenant le lieu de cette créativité interactive.

Nous avons par ailleurs mis en évidence le rôle central joué par le chef de projet dans la transformation de l'incitation en innovation, qui rend finalement impossible la distinction composition/exécution. La volonté et la créativité ne peuvent être à réduites ni à un moment ni à une sphère dédiés.

En se poursuivant dans le cheminement du projet, l'interaction pour la définition de l'intention se prolonge entre le leader et les partenaires.

2. Le Chemin qui se dessine : dynamique de la co-construction

Si le premier moment de la trajectoire du projet est marqué par l'impulsion, l'affirmation et l'affichage de l'intention et de la créativité d'un leader, le second moment de la trajectoire fait une place beaucoup plus large aux dynamiques impulsées par les collaborateurs du projet. Il avance au rythme des interactions entre leader et partenaires. Il nous conduit donc à interroger à la fois :

- Le **rôle du leader** en cours d'action : l'équilibre à trouver entre un portage visible et l'ouverture laissée à l'initiative des autres ;
- Le **rôle des partenaires** : la part de leur engagement dans la construction et la diversification du thème et leur influence sur le tempo global du projet.

Nous avons identifié trois grandes dynamiques, qui structurent les interactions à l'œuvre dans ce second moment de la trajectoire du projet. Prises ensemble, elles permettent d'en cerner les contours et de voir de grandes familles de trajectoire se dessiner :

- Une **première dynamique dessinée par la une dialectique verve/petits-pas** et ses rebondissements, qui donne le tempo du projet ;
- Une **deuxième liée à la capacité des acteurs à intégrer leurs erreurs et les blocages** potentiels et à prendre en compte la nécessité de faire des détours, plus ou moins longs, pour fonder un thème commun ;
- Une **troisième dictée par les modalités de gestion de la dialectique cadrage/débordement**, normalement prise en charge par le leader.

2.1 La Dialectique Verve / Petits pas

2.1.1 Maturation du thème

Pour que la dialectique verve/ petits-pas se mette en place, les partenaires doivent pouvoir trouver un espace d'expression. Le leader doit leur permettre de contribuer à la créativité du processus, en laissant l'espace nécessaire à l'émergence et à l'expression de nouvelles propositions et en rendant possible ensuite leur intégration. Pour ce dernier, la première ouverture est toujours la plus risquée. N'ayant aucune certitude sur le degré d'engagement et d'intéressement des partenaires, le risque du silence¹⁶⁵, d'une part, effraie. L'inconnu relatif au contenu de ce qui va surgir, d'autre part, le met en danger. Il peut conduire à préférer combler tous les vides, alors même que ceux-ci sont la condition de leur implication¹⁶⁶. La mise en place d'une alternance solo/comping est particulièrement délicate (Hatch, 1999). Mettant à l'épreuve la capacité du leader à créer les conditions de développement de la surprise et de l'occasion, puis sa capacité à les intégrer :

- Du côté des élus, il s'agit d'accepter des dispositifs possédant des marges de manœuvre importantes, dont ils ne peuvent prévoir ni maîtriser l'issue ;
- Du côté du chef de projet, c'est sa capacité à opérer un travail de croisement des fils, pour saisir les occasions et tisser un récit commun à partir des différents discours.

▪ ***Le rôle du leader : rendre possible l'alternance solo/comping. La « brique » réunion***

Pour Hatch (1999), on peut utilement utiliser le vocabulaire associé à la dynamique au sein d'un groupe de jazz de l'échange entre le leader et ses partenaires (notamment en termes de *solo/comping* : solo/accompagnement) pour décrire la dynamique de collaboration au sein d'une équipe de projet. Les positions de solo et d'accompagnement doivent trouver leur équilibre pur produire une dynamique collaborative productive, dans laquelle chacun contribue à la construction du thème. Les solistes doivent être capables d'ouvrir des espaces d'expression pour les idées des autres, répondre et s'ajuster à leurs propositions. Les partenaires (accompagnants) doivent de leur côté être capable de soutenir le leader, de prendre les commandes lorsqu'on leur en donne l'occasion. Chacun doit être suffisamment souple pour passer d'une position à une autre.

¹⁶⁵ Au théâtre, c'est une situation connue, et pourtant, le silence n'est pas l'inaction, il peut être expressif, un moment de tension dramatique, lors duquel beaucoup d'émotions peuvent passer, qui peuvent même avoir besoin d'un silence pour se développer, se prolonger. La situation peut être productive, donner la possibilité pour du nouveau d'émerger, même sous forme « d'erreur » à rattraper. L'écoute est alors condition de créativité.

¹⁶⁶ "Jazz musician listen to the playing of other musicians and in listening, spaces are created and filled by a logic that emerge as part of the interaction of the musicians. Predictability of others playing is at his minimum and the chances for conflicts (e.g. undesired disharmonies, rhythmic disagreement) are extremely high. However, rather than constraining or even thwarting good performance, these conflicts can challenge the musicians to make sense out of unexpected sound patterns. Mistakes are defined by their context, if someone plays the wrong note, changing the context can save the situation, and in the best cases, produces a novel idea". (Hatch, 1999 p.79).

Si l'implication des partenaires dans le travail à proprement parler, dans le jeu, dans la durée, dépend bien sûr de leurs motivations personnelles (intérêt, désir, attentes), l'espace laissé à l'appropriation par les partenaires est également déterminant. Le format choisi pour la rencontre est primordial, celui-ci doit traduire sa volonté de partager le thème et sa souplesse quant au tempo. Il peut par ailleurs sélectionner lui-même les participants ou laisser une forme de « sélection naturelle » opérer et accepter que l'implication soit fonction d'un sentiment de concernement qu'il ne peut contrôler (bien qu'il puisse essayer de le susciter).

La « réunion », entendue dans sa forme générique, organise la rencontre et incarne l'espace de manœuvre accordée aux partenaires. Elle constitue le premier outil du leader pour favoriser l'appropriation et la maturation du thème :

- Les grandes réunions, en format « show », permettent dans un premier temps d'affirmer une volonté de partage de l'intention ;
- Mais celle-ci doit dans un second temps, être mise en œuvre et trouver une traduction concrète en termes de dispositif.

La chef de projet de la Mission Sud Essonne, évoquant les réunions de travail, en format plus restreint, qui ont suivi les premières plénières, raconte :

« AB : Comment on a restreint... Heu... En fait, c'est marrant, je pense que c'est de fait la façon dont on a présenté les choses qui a fait que ça s'est restreint. Parce que je crois me rappeler que malgré tout, notre envoi, on l'avait fait à tout le monde, mais en présentant ça comme une réunion de travail et donc de fait, il y avait moins de monde. Et puis aussi, ce qui a changé, c'est qu'on l'a fait dans un autre endroit, c'est-à-dire que les plénières, on les faisait à Chamarande, ou dans la salle Roland Pierre, donc dans un château, ça faisait un peu grande assemblée, hein, alors que ces réunions de travail, on les a faites, à la Maison du Conseil général du Sud Essonne, donc dans une salle beaucoup plus petite, dans une salle de réunion. Donc il y avait aussi... même si de fait on était 30, et si ça se trouve, y'a eu aussi des plénières où on était 30, mais ça faisait pas la même ambiance, et puis on était tous autour d'une table, avec le Conseil général, au même niveau que les collectivités, alors que dans les plénières, on a [l'élue] qui est face à son public, qui parle... même si on avait des intervenants, qui venaient pour parler d'un projet ou d'autres... Donc deux réunions de travail, sur le développement éco et les services, sauf qu'on s'est rendu qu'il y avait un autre thème dont on n'a pas arrêté de parler, c'était les mobilités, donc au final on se retrouve avec 3 thèmes, sur lesquels pour le coup, travailler. »

En invitant à des réunions de travail, le leader sollicite officiellement une participation active des partenaires. L'invitation permet de laisser spontanément les plus intéressés s'impliquer¹⁶⁷. Organiser des réunions qui diffèrent en nature (objectif) et en quantité (nombre de participants) est ainsi une façon d'atteindre d'autres objectifs, d'ouvrir et de mettre en place un réel « travail » en commun. Le dispositif matériel est alors lourd de signification et impacte de façon certaine la capacité des acteurs à participer directement et à s'investir : taille de la salle, disposition des tables en mode table-ronde, ou « représentation » (spectacle). Le dispositif reflète directement la volonté de co-construction, certains s'y prêtant plus que d'autres (Bourg and Boy, 2005).

L'exemple de la Conférence de développement durable du Pôle d'Orly organisée autour de la production d'un avis pour la Commission du débat public sur le tracé de l'interconnexion Sud

¹⁶⁷ Ce qui n'empêche pas de passer quelques coups de téléphone pour s'assurer de la présence de ceux que l'on juge les importants.

des Lignes à Grande Vitesse et l'emplacement de la gare TGV constitue un bon exemple de recherche volontaire, de la part du leader, d'un dispositif permettant un engagement maximum des participants et une réelle dynamique de co-construction. Le dispositif lui-même, en configuration « cabaret » était conçu pour favoriser la participation et la liberté de parole. Imaginé par l'AMO qui l'a déjà mis en pratique auparavant, il reposait sur deux grands principes : d'une part, casser la dualité qui caractérise le plus souvent les réunions en grand nombre (une centaine de personnes en l'occurrence), entre un public qui observe et des intervenants (sur une tribune, une table ronde...) qui monopolisent le temps de parole ; d'autre part, offrir un temps de « travail », pour l'élaboration collective de l'avis. Ces deux défis ont été positivement relevés par le dispositif : l'ensemble des acteurs était satisfait par l'espace et le temps d'expression laissé à chacun d'entre eux et tous ont joué le jeu et donné leur avis et en opérant en sous-groupes, un premier effort de synthèse et de compromis.

Le résultat final, c'est-à-dire l'avis global ressortant de l'expression des participants à la conférence, est particulièrement intéressant puisqu'il va à l'encontre de l'avis initial formulé par le département. S'il espérait sans doute par ce procédé, disposer d'un espace de conviction de ses partenaires, en exposant toutes les solutions, en mettant à plat les avantages des uns et des autres, il espérait convaincre rationnellement ses partenaires de privilégier celle qui avait sa faveur. Mais malgré un résultat ne correspondant pas à ses attentes, il a joué le jeu, accepté la proposition en forme de compromis issue de la Conférence et tenu la plume, toujours dans l'échange (mails, téléphone, réunions restreintes), pour rédiger l'avis collectif.

▪ *Le rôle des partenaires dans l'émergence de nouvelles thématiques*

Si l'influence des partenaires sur le rythme des projets est particulièrement visible, à travers leur rôle de frein ou d'accélérateur, leur collaboration à l'émergence de nouvelles thématiques, souvent plus discrète, peut être également importante. Les propositions peuvent provenir de partenaires isolés, mais aussi parfois du collectif qui s'organise. Si le Conseil général pose un cadre (à travers les réunions et les temps d'échange informels), il leur revient de s'approprier la « zone frontière » (cf. analyses de La Cecla, chapitre 2) et de la transformer en objet frontière réel. Le leader qui ouvre un espace d'échange attend de ses partenaires qu'ils l'utilisent et se l'approprient :

« AB : C'est important pour la démarche que les élus du Sud voient que la Mission, c'est pas que le CG. De toutes façons, c'est ce qu'on essaie de dire depuis le début aussi, que la Mission Sud Essonne, c'est pas l'outil du département, que ça doit être l'outil du Sud Essonne, et à eux d'en faire quelque chose. Nous on met le cadre, la forme, et à eux d'y mettre le fonds. »

En opposant ainsi la forme et le fonds, la chef de projet ne nie pas la responsabilité du CG dans la proposition de thématiques de travail, mais souligne simplement la nécessité, pour que le projet réponde aux besoins du territoire, que les partenaires soient également force de proposition. Partant d'un dispositif initié par le Conseil général, ceux-ci doivent trouver comment s'en servir pour en faire leur propre outil : il s'agit notamment pour les partenaires de sortir d'une logique de guichet - qui réduit le lieu de la rencontre à un espace d'expression de demandes et d'exigences formulées à l'encontre du CG -, pour s'inscrire dans une logique de co-construction de l'action. L'exemple de la RN20 est parlant : les élus initiant le dialogue par une demande

irréaliste selon la chef de projet (passage en tunnel) et acceptant finalement la structure du syndicat mixte pour construire une autre solution.

Les réunions, du point de vue des partenaires cette fois, sont véritablement le lieu de la rencontre : à la fois lieu d'expression, d'écoute et d'échange. Elles sont également le lieu où un collectif se constitue autour d'un thème jusqu'à en faire un thème collectif. Il revient ici aux partenaires de jouer le jeu, en s'appropriant le dispositif.

« VP : En fait, c'est dans ces moments là que chacun entend ce que pense l'autre. Parce que chacun a des relations en "B to B", entre eux et avec moi, mais c'est à ce moment là qu'une collectivité va dire : "Ah bah tiens, c'est vrai, j'y avais pas pensé", ou "Je suis exactement d'accord avec vous". À la fois ça peut être un extraordinaire levier, et parfois, c'est le revers de la médaille : "Ah bah moi j'ai cette difficulté, ah bah moi aussi...". Autant t'arrivais à le gérer en bilatéral, autant quand ils sont tous face à toi, t'es obligé de dire, bon bah ok, on va faire comme vous dites...

Ca leur permet de tout entendre et que tout le monde soit d'accord. Et puis j'ai un peu envie de dire, la réunion, c'est un moment d'échange, où on doit s'exprimer. J'ai envie de dire, si tu t'es pas exprimé pendant la réunion, parfois ça peut être un choix, mais il s'agit après de... Pour moi, la réunion, surtout au niveau technique, c'est le moment où tu déballes tout ce qui va et qui va pas et on essaie de trouver des solutions. »

Ce travail d'échange prend du temps. L'élargissement et l'enrichissement du thème par les apports extérieurs est loin de tracer une trajectoire linéaire. L'identification et l'exploration de toutes les pistes possibles ponctuent la trajectoire de tours et de détours, qui lui donnent sa sinuosité, les thématiques émergeant au fil des réunions (cf. supra, exemple de la Mission Sud Essonne : les premiers thèmes issus des réunions par secteurs géographiques débouchent sur l'organisation de deux réunions thématiques – l'économie et accessibilité aux services publics - qui font elles-mêmes émerger un troisième thème, la mobilité).

Parmi les partenaires influençant la trajectoire des projets, il faut mentionner ici le groupe des « experts » (bureaux d'études et AMO en particulier), qui joue un rôle particulier. Ils apportent non seulement des thématiques mais une véritable vision qui oriente la conception que se font le leader et ses partenaires du projet (cf. chapitre 2). Ils apportent en outre des méthodes de travail, des approches méthodologiques en général, qui contribuent directement à façonner le projet, par le biais des dispositifs mis en œuvre en particulier (cf. supra).

« SB : Les prestataires, les bureaux d'étude et l'AMO, qui est quand même censé aider à faire avancer, vite ou moins vite, de telle manière... on sait toujours comment ça s'est passé, on sait jamais comment ça se serait passé sans eux... C'est ce qui fait que ça donne une vie au Pôle d'Orly, des cycles : construction, production, réflexion, communication, puis redescende... on revient sur les fondamentaux, on se repose la question sur les thèmes, sur comment on travaille, et on reconstruit quelque chose... »

Finalement, le leader identifie, parmi les thématiques émergentes, les plus susceptibles de mobiliser à l'échelle du territoire et les plus appropriées au travail collectif. Il construit ainsi un thème autour des problématiques qui apparaissent propres au territoire et qui constituent un enjeu, notamment du fait de leur faible investissement jusqu'alors. Dans le cas du Pôle d'Orly comme de la Mission Sud Essonne, les réunions de travail thématiques permettent de faire émerger une problématique autour des transports, repérée par les chefs de projet conjointement avec les élus, dont ils se saisissent pour faire évoluer la collaboration avec les

partenaires. Sur le Pôle d'Orly, les thématiques se resserrent progressivement autour de l'aménagement.

« SB : C'est l'avancement et le temps qui ont permis de faire évoluer, de laisser le temps au projet de mûrir aussi. Il fallait d'abord traiter les contradictions entre développement économique au sens large versus nuisances environnementales... Le début des échanges a vraiment été focalisé là-dessus et petit à petit, à partir de 2006-2007, (...) on avait des groupes de travail thématiques, sur l'éco, l'offre aérienne, mais aussi sur l'aménagement, (...), qui faisaient qu'il fallait s'intéresser à tout. Et en préparant les différentes réunions, techniques, avec les élus, (...) il y a une sorte de chemin qui se dessine. Et sur cette question des transports (...) il y avait des marges de manœuvre, des choses à dire qui avaient pas forcément été dites avant... »

La participation des partenaires à l'émergence des thématiques permet ainsi au leader de lier sa démarche au territoire, de fédérer autour d'enjeux qui font sens pour tous et qui offrent des marges de manœuvre pour l'action. La cohésion des acteurs, enjeu de cette phase de co-construction, est étroitement associée à la construction d'une dynamique endogène, propre au projet et ancrée dans la réalité territoriale. Ces émergences tracent alors les limites d'un projet protéiforme, toujours indéterminé, qui ne va d'ailleurs pas toujours dans le sens attendu par le leader (cf. supra). Des réunions de travail émergent un nouveau « thème », qui revient de façon récurrente au fil de la discussion et est ainsi mis en évidence. L'insistance et la répétition, loin d'être des redites, sont alors au cœur de la dynamique de construction du thème (cf. Chapitre 4, section 2.2.7).

▪ ***Le travail d'exploration et de resserrement progressif autour d'un thème commun masqué par le récit téléologique rétrospectif***

Les entretiens réalisés sous forme de récit de projet, ont conduit les chefs de projet à aborder le projet d'abord suivant une trajectoire globale, linéaire et lisse, retracée *a posteriori*, avec une vision rétrospective qui imprime fortement sa marque. Le projet est le héros du récit, qui semble acquérir, par ses forces propres, la stabilité et la reconnaissance de l'ensemble des acteurs. Le chef de projet a ainsi tendance à se mettre en retrait dans un premier temps, faisant du projet le protagoniste, héros naturel et légitime, évoluant de façon logique et prévisible – du moins *a posteriori* –, vers l'accomplissement de sa destinée. Mais en retraçant précisément, dans ses méandres, le chemin parcouru, peu à peu, il nous permet d'entrevoir le chemin plus sinueux emprunté par la maturation du thème.

Prenons l'exemple de la Mission Sud.

« AB : Donc voilà, on a eu ces cinq réunions plénières, et après, on s'est vraiment dit, on peut pas continuer comme ça. Parce que bon, d'accord, on fait ces grandes réunions, y'a du monde, mais c'est pas comme ça qu'on travaille, on est plus là dans un cadre où on a pu identifier des choses, où on a pu présenter des choses, on a pu échanger sur des politiques respectives, mais on est toujours dans des situations où il y a quelqu'un qui parle et quelqu'un qui écoute. Donc [l'élue en charge du dossier] a souhaité qu'on fasse des réunions en configuration plus restreinte, et du coup, au regard des enjeux qu'on avait déterminés, on a organisé deux groupes de travail, donc là ça devait être... »

[elle regarde l'arborescence] Non, d'abord, j'ai oublié une étape... mais toujours dans cet esprit d'organiser des réunions plus restreintes... on a organisé des réunions par secteurs géographiques, celles-ci je les avais oubliées d'ailleurs ! donc pour pouvoir parler en plus petit nombre. Voilà, donc on avait préparé sur la base de questionnaires, pour voir ce dont ils

voulaient parler justement, et ce qui est ressorti de ça justement, c'est le développement économique et l'accessibilité aux services publics, et c'est donc après ces réunions par secteurs géographiques, qu'on a organisé nos groupes de travail, enfin, nos réunions de travail, puisqu'il n'y en a eu qu'une sur chaque thème : développement économique et services publics. (...)

Donc on arrive en juillet 2010, avec les Assises du Sud Essonne. On a organisé les assises, où on a fait un historique de tout le travail qui a été fait entre octobre 2008 et juillet 2010, où on présente nos trois axes de travail et où on fait des propositions concrètes pour travailler ensemble. Et donc là on arrive en fait, sur une deuxième phase, où on entre en fait sur une véritable phase de travail collectif... sur nos trois thèmes. Alors maintenant il faut que je recolles les morceaux entre tout ça, entre les assises et puis... Donc tout naturellement, par rapport au développement économique, tous les débats montrent qu'il y a nécessité pour les intercos de s'associer pour former une véritable stratégie de développement économique à l'échelle du Sud Essonne. »

Entre les plénières et les groupes de travail thématiques, des réunions par secteurs géographiques sont venues s'insérer, elles-mêmes préparées par des questionnaires envoyés en amont aux acteurs. Ce sont elles qui ont en réalité permis de « restreindre » dans un premier temps le cercle des acteurs participants et de faire émerger les thématiques qui feront l'objet des groupes de travail suivants. La transition entre les plénières et les groupes de travail n'est donc pas immédiate, elle prend son temps, elle est elle-même une phase de maturation, de formalisation des problématiques, de redéfinition du périmètre des partenaires. Les thématiques ont été largement travaillées et progressivement amenées précédemment. C'est tout ce travail de préparation, transitionnel qui permet, à la suite des Assises qui viennent marquer la fin d'un premier cycle du processus, de passer « tout naturellement » aux groupes de travail centrés sur le développement économique et les transports.

Il n'est d'ailleurs pas évident que cette transition se soit faite si naturellement, mais le récit téléologique reprend en tous cas ici le dessus, peut-être rappelé au premier plan par la mention des Assises du Sud Essonne, qui permettent de baliser efficacement le processus. La force de ce récit téléologique rétrospectif repose sur des moments clés tels que les Assises qui le structurent, auxquels chefs de projet et partenaires peuvent se raccrocher. Ces moments clés permettent de définir un sens « logique », *a posteriori*, et confèrent rétrospectivement au projet une détermination. Un récit téléologique rétrospectif se met en place, qui vient recouvrir le cheminement réel quotidien faits de petits pas, beaucoup plus sinueux. Il brouille ainsi et masque le travail quotidien d'exploration et d'ajustements, en le faisant passer de l'ombre à l'oubli dans la mémoire même des chefs de projet.

▪ ***Les « petits pas » du chef de projet : sinuosité de la trajectoire***

La difficulté rencontrée par la chef de projet Sud Essonne pour « recoller les morceaux » de son récit met en évidence l'oubli de ce travail de fourmis réalisé au quotidien, au profit des grandes étapes qui ponctuent et lissent la trajectoire globale. Lorsque la chef de projet se penche sur les phases de transitions, elles apparaissent plus épaisses et moins clairement délimitées. Les moments de transition sont en réalité marqués par une forte incertitude, liée à une importante prise de risque : qui va venir ou non aux groupes de travail ? aux Assises ? Plutôt qu'il ne jaillit, dans un élan de virtuosité, dans l'immédiateté, le thème « improvisé » se déploie

progressivement, mature à travers l'exploration de différentes pistes et se resserre autour de(s) la plus porteuse(s). Le processus qui y conduit n'est pas prévu ni pensé de façon précise.

Dans la perspective ouverte par la logique de maturation du thème, l'importance du rôle et de l'engagement du chef de projet au quotidien, directement confronté aux résistances de la réalité, apparaissent clairement. La déconstruction de la linéarité du projet met en évidence le rôle du chef de projet, au quotidien, pour faire émerger et évoluer le thème collectif. Le chef de projet réalise au quotidien un travail largement invisible du point de vue de la trajectoire globale, mais qui constitue pour ainsi dire sa colonne vertébrale. Il assure par son travail deux fonctions essentielles (1) tenir ensemble dans la durée l'ensemble des composantes et acteurs du projet ; (2) créer les conditions pour l'expression des autres en créant des liens (informels et à travers la mise en place de procédures et de dispositifs).

Nous reviendrons ultérieurement sur ce point (cf. chapitre 6, section 3), mais il faut d'ores et déjà souligner le rôle central du travail des chefs de projet pour identifier les ouvertures, les pistes de travail, mais également traduire, construire des liens, afin de permettre au leader de saisir les occasions, de coordonner les rythmes des différents calendriers, des différents projets. À travers ce travail le chef de projet est placé en contact direct avec toutes les résistances du terrain ; tous les efforts qu'il déploie visent à les aplanir, les assouplir. L'activité de construction d'un réseau de partenaires et d'échanges est dès lors au centre de son activité. Le cœur du travail se-faisant est ainsi un travail de prise de contacts et de son maintien, un travail de fonds sur le territoire, de conviction et de mobilisation des partenaires.

2.1.2 La conduite du tempo

Les partenaires du projet influent sur le projet dans de multiples directions. Ils orientent la trajectoire du projet, en imprimant leur marque sur son tempo d'une part et sur l'évolution des thématiques proposées par le leader. L'enjeu est celui de leur appropriation du thème, qui dépend à la fois de leur désir d'engagement et des efforts du leader pour leur laisser un espace d'expression suffisant. Les variations et modulations qu'ils induisent tracent les lignes d'un rapport de force¹⁶⁸ qui peut aller de la prise de leadership par un partenaire (appropriation complète), au refus de collaborer (degré zéro de l'appropriation), lorsqu'un partenaire bloque systématiquement l'avancée du projet.

La réunion, en tant que rencontre, est le lieu de confrontation et d'ajustement des tempos. La présence d'autant de rythmes qu'il y a de partenaires nécessite dans un premier temps de s'accorder, de prendre parfois un moment pour trouver un tempo - aussi bien qu'un thème - commun (1). Dans un second temps la dynamique de groupe se met en marche, qui oriente elle aussi fortement la trajectoire du projet (2).

▪ *Première étape : confrontation des tempos (l'accord des temporalités)*

La rencontre entre deux tempos, lorsqu'elle est « violente », est particulièrement visible. Elle peut conduire à ce qu'un accompagnant redéfinisse le rythme et le thème !

¹⁶⁸ Pris dans un sens neutre, dans le sens de dynamiques caractérisant les jeux d'acteurs.

« LM : Oui, donc [la directrice] nous dit ça début juin. En juin, [la Ministre] organise une à Saulx-les-Chartreux, pour rendre le rapport [de l'ancien DDE], donc une étude urbaine faite essentiellement en allant voir les élus, et centrée sur l'axe, sur un périmètre assez resserré autour de la RN20. Et en conférence de presse, elle a interpellé le département en disant : c'est urgent de faire quelque chose, si c'est pas le CG qui porte et qui organise une réunion avant l'été, on était mi-juin..., j'organise une réunion avant l'été au ministère, et c'est au ministère que ça va se passer. Et donc là, le dossier qui n'était pas urgent, est devenu soudainement hyper urgent, et on m'a demandé d'organiser une réunion le 12 juillet, et on a attribué le marché à Nouveau territoire consultants le 11 juillet.

Donc on a fait la réunion avec les Président des interco concernées et tous les maires, la Ministre était là, et le bureau d'étude a présenté sa proposition, il avait été retenu la veille donc il a présenté sa proposition qui était une réponse à un cahier des charges relativement soft, puisque rédigé avant les élections. Donc c'était une proposition relativement technique, et qui ne brusquait pas le mouvement. Et là, ça a été le pugilat, la Ministre nous a explosé... en disant que c'était une étude de plus, que ça servait à rien, qu'il fallait revoir la mission même. »

Malgré le plébiscite quelques mois auparavant des acteurs territoriaux, l'absence de réponse au cahier des charges sur le volet gouvernance, conduit le Conseil général à proposer un projet centré sur un thème technique et suivant un tempo à l'écart des enjeux et des calendriers politiques. Dans un premier temps, le projet d'étude présenté cherche à respecter le rythme des uns et des autres : il s'agit de ne brusquer personne et de ne mettre personne dans l'embarras vis-à-vis de questions de gouvernance. Mais la première réunion est l'occasion d'une confrontation frontale qui remet tout cela en cause. Lors de la présentation du projet aux partenaires, le décalage apparaît à son maximum avec le plus influent d'entre eux, celui-ci souhaitant affirmer sa dimension politique et engager un rythme soutenu, tendu vers des propositions opérationnelles. La confrontation des points de vue aboutit rapidement à une évolution du tempo et du contenu du projet, une évolution nécessaire sous peine que le projet change de main.

Le dossier change alors rapidement de statut : d'interne et technique, fébrile, dans l'expectative (les élus s'observant du coin de l'œil, dans l'attente des réactions des uns et des autres), il devient politique, doté d'un volontarisme et d'un portage fort. Les partenaires restent toutefois dans l'attente de voir la capacité d'écoute et de partage du leader.

▪ **Deuxième étape : co-construction d'un thème commun**

Une fois l'étape de la première rencontre passée, le rapport de force est engagé entre le leader et ses partenaires, la négociation pour la définition d'un thème commun peut commencer :

« LM : Donc on a réussi à se mettre d'accord sur ce sur quoi on avait tous besoin, avec l'appui de M. Laffargue, qui entre-temps était devenu maire-adjoint à l'urbanisme à Massy. Et donc, lui c'est effectivement un ancien technique, avec très envie de faire avancer le dossier, donc on a pu bien travailler avec lui à redéfinir une mission qui correspond plus au portage politique qui était un peu nouveau. Et ce qui avait été décidé en même temps, c'était de réfléchir au sein d'un comité de pilotage, à la gouvernance. Donc ce qui s'est passé, c'est qu'entre juillet 2008 et mars 2009, le bureau d'étude avançait sur le côté aménagement, et nous parallèlement on avançait du côté gouvernance, et en réunion, ce qui était bien, c'est que les deux se... le fait que les deux s'aidaient mutuellement... enfin avançaient ensemble...

Et donc à cette première réunion de juillet 2008, le bureau d'étude a proposé de rencontrer les élus, il s'est fait renvoyer dans ses buts, on leur a dit, commencez à travailler, après on verra... hum... donc nous on a dit, ils veulent pas recevoir le bureau d'étude, ok, il bosse et il fera des propositions... et en octobre 2008, au deuxième comité de pilotage, ils ont présenté leurs

premières propositions, et là, les élus ont commencé à dire... à être intéressés et à dire, ce serait bien de venir nous rencontrer... Les élus ont été plutôt constructifs... donc ça commençait à vraiment prendre... »

Lors du premier comité de pilotage, les partenaires restent en retrait. Le Conseil général, par le biais du bureau d'étude, qui cherche à se mettre à leur écoute, à leur donner un espace d'expression en proposant des interviews avec le cabinet, se voit donc contraint d'avancer d'abord seul sur le thème qu'il propose. Mais dès la seconde rencontre (second comité de pilotage), les interactions augmentent, les partenaires acceptent de collaborer et de donner leur avis propre. Le chemin se dessine et se précise, le projet prend forme, notamment grâce à la double orientation du projet qui semble le dynamiser. Celle-ci lui donne une double impulsion et un double mouvement, le volet technique étant complété par un volet gouvernance, qui favorise l'implication des élus et leur suivi du volet technique. L'implication des partenaires est prudente. Une fois convaincus de la volonté du Conseil général d'intégrer leurs points de vue, les tensions s'apaisent, les élus locaux reconnaissent la légitimité du Conseil général et ne suivent pas celui qui s'était affirmé comme son concurrent.

Cette adhésion de l'ensemble des partenaires est facilitée par la présence d'une personnalité relais, qui semble jouer un rôle essentiel pour le développement d'un état de verve qui caractérise le projet. B. Laffargue est en effet une personnalité pivot entre l'Etat et les collectivités, à même de porter une vision, il est le garant d'une continuité d'esprit dans la construction du thème et est capable de mobiliser les acteurs locaux. Il joue un rôle de traducteur, à travers son changement de statut, passant d'une position d'accompagnateur, à celle de soutien, puis de meneur. Il joue un rôle clé pour assurer la complémentarité et le renforcement des deux thèmes : le schéma de référence de la RN20 d'un côté et la gouvernance de l'autre.

▪ ***Troisième étape : le groove, accélération***

Une fois le projet lancé, l'implication forte et la cohésion des partenaires peut conduire à une accélération du rythme du projet. On peut comparer cette dynamique à celle connue par les improvisateurs sous le nom de « groove ». Portés par la présence d'un leader fort, qui donne le ton, celui qui était à l'initiative peut se faire dépasser, la dynamique lancée est reprise par l'ensemble des membres, si bien que le leader peut être « dépassé », les partenaires n'ayant finalement plus besoin de le suivre et avançant parfois plus vite que lui. Le « groove » se caractérise ainsi par une alternance du rôle de chef de file, les accompagnateurs étant à tour de rôle leader. Poursuivant son récit, la chef de projet RN20 raconte :

« LM : Il y a eu un comité de pilotage début mars 2009 [pour soumettre les statuts du le syndicat mixte], et là, c'était ça passe ou ça casse, en gros, on se lance ou pas. Et là, la Ministre était là, elle a dit : oui bon, les statuts, on les approuve. [le Président d'agglomération d'Europ'Essonne] a dit, j'ai un comité décisionnel dans trois semaines, j'approuve les statuts dans trois semaines, le Val d'Orge a dit la même chose. Et donc à partir de là, c'est allé assez vite, il n'y a pas eu de pinaillages sur le texte, y'en a pas un qui a dit : « Ah, moi je veux relire, moi je veux un délai... ». Non. Il y a eu des têtes qui ont impulsé... pour qu'il y ait syndicat mixte, il faut que tous les membres approuvent les statuts dans les mêmes termes, les transmettent à l'Etat, ensuite l'Etat prend un arrêté de création. Donc les autres ont été obligés de suivre, et finalement, le CG, avec ses délais d'assemblée départementale assez long, on a été les derniers à approuver les statuts ! (rires)

On a dû voter en mai pour approuver les statuts, et moi je savais pas trop combien de temps l'Etat allait mettre pour prendre son arrêté. Il peut faire traîner, en plus c'était une période où le Préfet souhaitait la fusion de Cœur du Hurepoix avec Europ'Essone, alors je me dis cette histoire, comme les deux sont dans le syndicat mixte, l'Etat va attendre que la fusion ait eu lieu... finalement, on a eu un courrier de l'Etat, disant qu'il y avait deux choses qui lui allaient pas, mais c'était presque des détails. (...) et pour pas bloquer le Directeur général du département, le DGS, le secrétaire général de la Préfecture se sont mis d'accord pour qu'on ne soit pas obligés de faire redélibérer les statuts par toutes les collectivités, sinon on se serait pris trois mois dans la vue, mais on a promis de mettre à l'ordre du jour de la première réunion du comité syndical, une modif des statuts pour tenir compte de leurs réserves. Donc l'Etat a accepté et a fait son arrêté en juin.

Donc le 3 mars, les collectivités ont dit banco et ont délibéré, et mi-juin, l'arrêté préfectoral était pris. Par rapport à mes plannings prévisionnels, c'était encore plus rapide que le plus rapide que j'avais envisagé... j'ai pas compris ! c'est allé à une vitesse ! Ca a brûlé les étapes... enfin, brûlé les étapes...non. Enfin, des étapes qui souvent sont indispensables, ont été un peu brûlées... Donc... Ensuite, on était en juillet-août, donc il fallait attendre septembre pour que les assemblées délibèrent pour désigner des représentants, et pareil, avec les délais du CG, c'était pas tout de suite tout de suite... donc le premier comité syndical a été organisé le 6 novembre. C'était donc la première réunion du syndicat mixte. »

Cet extrait montre à quel point le séquençage et le cadencement de l'action sont loin d'être planifiables. Imprévisibles, ils tiennent à des éléments qui ne relèvent pas seulement de la réglementation (les délais de validation connus par exemple), mais aussi en grande partie de la bonne volonté des acteurs : une inscription à l'agenda et un vote immédiat, une coopération pour éviter les blocages, des arrangements et une confiance mutuelle pour régler les petits désaccords plus tard, un soutien mutuel pour porter un rythme collectif soutenu. Autant d'éléments qui conduisent à une forme de verve et d'accélération du processus.

Si certaines étapes apparaissent être « brûlées », c'est qu'elles ne se font pas selon un déploiement normal de l'action, c'est-à-dire selon le séquençage traditionnel qui veut que chaque étape soit validée avant de passer à la suivante. Dans le cas présent, la validation de l'Etat est « sautée » et reportée à l'étape suivante, selon un procès itératif plutôt que purement linéaire : les modifications nécessaires auront lieu lors de la première réunion du syndicat mixte, ce qui permet de le créer plus rapidement. Cet état de verve et l'effet de surprise, contribuent sans doute à la réussite du projet (plus que le suivi des étapes et des procédures). La maturation du thème s'est faite pendant les étapes précédentes, une fois la dynamique collective lancée, l'ensemble des acteurs est dedans à part égale, au point qu'on ne sait plus réellement qui dirige : « ça prend ».

La présence constante de l'ensemble des partenaires, à toutes les réunions crée une dynamique de groupe galvanisante, qui favorise l'implication et la mobilisation des partenaires. La chef de projet insiste ailleurs sur le fait qu'« *ils sont super acteurs. Et on a toujours le quorum, mais cet hiver, ils étaient même 25 sur 27, donc ils sont là, quoi ! Et j'ai des réunions tous deux mois...* ». Cette implication des partenaires est permise notamment par tout le travail de préparation réalisation en amont par la chef de projet et par une conjonction d'événements.

Le projet de la RN20, à la suite du vote des statuts du syndicat mixte, se tourne ensuite vers son versant technique, qui a continué d'avancer en parallèle. L'enjeu de la première étape est la validation de l'étude et son envoi au STIF :

« LM : Une des tendances aurait pu être qu'on l'envoie à toutes les communes, pour des retours dans deux mois... et [la Ministre], une de ses seules interventions, ça a été de dire, il faut l'envoyer au STIF avant le 14 juillet. Il faut qu'il l'ait pour qu'il le prenne en compte. Elle a vraiment cette volonté d'efficacité. Autant avant, à la première réunion du Copil, elle s'est dit, encore une étude, encore du bla bla, elle plombait un peu l'ambiance carrément, autant maintenant, elle tatillonne pas du tout, elle dit ok on avance, ok on valide, ok on y va. Et donc quand elle parle quand même, ensuite, le petit maire de la commune traversée par la RN20 a du mal à intervenir en disant : oui mais moi, j'aimerais bien faire... La ministre a parlé, ça donne le ton, quoi ! et il y a cette convergence d'intérêt entre une élue UMP et le Conseil général... ce qui permet de booster un peu les communes, qui sont parfois un peu frileuses, pour dire c'est bien, ça avance. »

À nouveau, la linéarité traditionnelle est bousculée par le tempo impulsé par le partenaire le plus influent. Les étapes classiques de validation du projet, qui pourraient prendre plusieurs mois selon la chef de projet, sont accélérées. Là où deux tempos étaient possibles, le partenaire leader en impose un, à partir d'une position qui rend difficile pour les autres de ne pas suivre. À la réunion dédiée à l'exposition et à l'échange des points de vue, ainsi qu'à la construction d'un premier accord, succède une seconde, qui est celle où l'on fixe le tempo et où les partenaires guident le rythme. L'état de verve est porté par un leader et poussé par des dynamiques extérieures : le calendrier des projets du STIF. `

*
* *

La dynamique verve/petit pas articule ainsi :

- Le travail de fonds, « les petits pas » du chef de projet, masqués par la reconstruction *a posteriori* d'un récit téléologique, mais bien présents. Il structure la maturation progressive du thème et nécessite l'appropriation par les partenaires des espaces de liberté laissés par le leader, une transformation du thème et l'émergence de nouveaux. Cette dynamique rend bien sensible la capacité du leader à créer les conditions d'une appropriation par les partenaires, à soutenir l'émergence d'idées, à s'y ajuster ;
- Une dynamique de verve, bien visible dans l'influence des partenaires sur le tempo du projet, qui parfois s'accélère, comme sous l'effet d'une galvanisation collective.

Plusieurs conditions peuvent être identifiées, qui favorisent cet état de verve :

- La présence d'un leader fort, qui tire les autres et leur donne suffisamment d'espace pour engendrer leur propre dynamique ;
- La capacité d'accommodation des acteurs : c'est entre autres une solution accommodante de l'Etat, fondée sur la confiance, qui permet la signature rapide des statuts ;

L'improvisation ne fonctionne pas par engendrement-génération spontanée. Le leader n'est pas animé par une vision surplombante, à partir de laquelle il conduirait les autres, il doit convaincre ses partenaires de le suivre. Ce travail se fait en plusieurs temps, qui font apparaître les réunions comme le lieu du « travail » de conviction. Il s'agit notamment d'assurer en amont (au sein de comités restreints, de temps de préparation technique...), que tout le monde s'accorde et suive en séance. Il n'existe pas non plus de direction que l'on pourrait décrypter et à laquelle tout mènerait logiquement, qui serait possible à retracer *a posteriori*. C'est à travers le travail de négociation, imprévisible, que se construit progressivement le thème fédérateur.

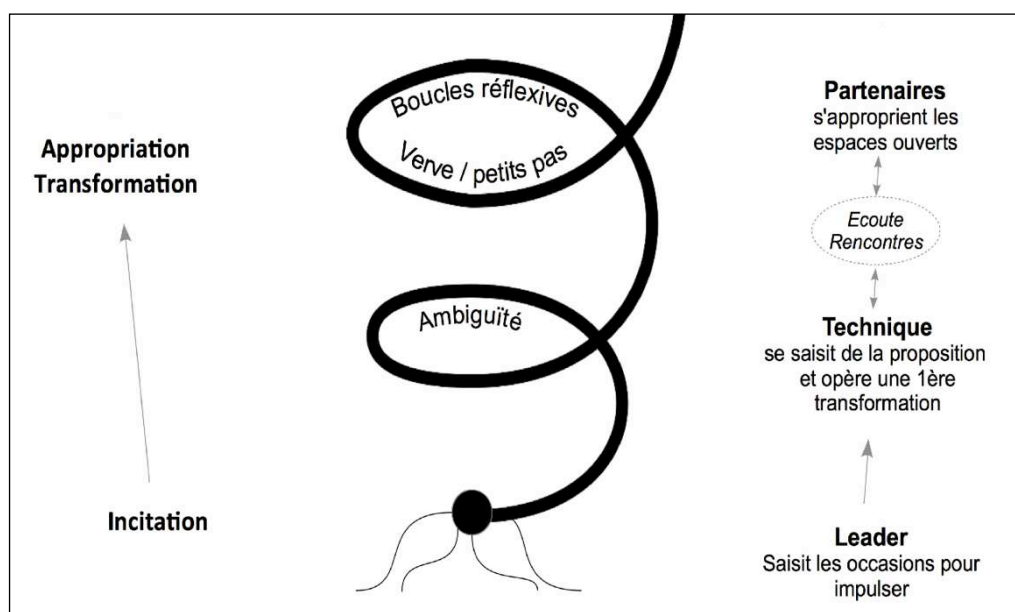


Figure 24 - La dynamique verve et petits pas : appropriation et transformation de l'intention par les partenaires

2.2 Détours et erreurs : la réflexivité du projet

Le détour et l'erreur sont étroitement liés à la dimension réflexive de l'improvisation. L'improvisation ne connaît ni temporalité unique – elle n'est pas pur présent -, ni linéarité simple – elle est au croisement de mouvements contradictoires, elle combine réflexe et réflexion. Pour Jankelevitch, l'improvisation « *se situe à mi-chemin du réflexe, de la réaction instantanée, mais uniforme et non inventive, et du "logos", de la conduite quaeisitive par laquelle l'homme prend ses distances, sursoit, se donne le temps* » (Jankelevitch, 1955, p.230).

L'improvisation n'est pas création continue de nouveauté, *ex nihilo*, mais elle est interprétation continue d'une situation et des possibilités de développement qu'elle offre :

- Elle se nourrit de l'expérience passée ;
- Elle cherche, tente et se trompe ;
- Elle conserve pour ce faire les possibles ouverts au maximum en utilisant l'équivoque et l'approximation ;
- Elle revient sur elle-même : c'est « l'effet de ricochet » par lequel « *l'onde directe et l'onde de retour interfèrent* » (Jankélévitch, 1955, p. 230).

Nous examinerons ici les détours et les erreurs de la trajectoire du projet à travers deux exemples, celui du ralentissement de tempo, avec l'exemple du Pôle d'Orly et celui de l'erreur de thème, à travers l'exemple de la Mission Sud.

2.2.1 Complications dans la gestion du tempo

La trajectoire repose sur la construction et la gestion d'un équilibre fragile qui guide son tempo. Le rythme des réunions est très significatif : leur irrégularité et/ou leur arrêt sont souvent

synonyme d'un manque de portage ou d'une dynamique de groupe qui ne prend pas. Les ralentissements peuvent être lourds de conséquences. Assimilables à la « faute de retard de jeu »¹⁶⁹ dans les matchs d'improvisation au théâtre, ils remettent en cause la capacité du projet à avancer. Les difficultés rencontrées pour monter les réunions qui rythment la vie du projet (depuis les simples réunions avec des partenaires comme avec sa hiérarchie interne, jusqu'aux grands rassemblements) atteignent en effet la motivation du chef de projet et engendrent un désinvestissement des partenaires. Il faut alors attendre des événements extérieurs au projet pour le faire repartir.

▪ ***Ralentissements liés à la dynamique interne du projet***

Les projets connaissent une dynamique cyclique : à l'effervescence qui accompagne la préparation d'un événement (tel que les Assises du Pôle d'Orly, les Assises du Sud Essonne, la signature d'un schéma pour la RN20, etc.), succède très souvent une période de replis, lorsque le soufflet retombe. Il est bien évident, d'une part, que l'engagement des élus ne peut se concentrer sur un seul projet, une fois l'événement passé, un laps de temps s'écoule avant qu'ils ne se réintéressent au dossier. De la même façon, les périodes électorales induisent des cycles dans la vie du projet. Certains partenaires, bureaux d'étude comme acteurs du territoire, peuvent y être sensibles (cf. réaction du BIPE suite aux premières Assises, chapitre 2). Il s'agit alors pour les équipes techniques de savoir prendre le relais, pour tenir, dans la durée, la dynamique du projet. Partant sur les bases des annonces et des objectifs généralement fixés lors de ces grands événements, ils s'attèlent alors à l'élaboration des moyens de leur mise en œuvre et travaillent à maintenir le lien avec les partenaires.

Toutefois, les ralentissements peuvent être autrement significatifs et particulièrement problématiques dans les moments charnières d'un projet. Les moments charnières réinterrogent en premier lieu la volonté du leader de porter le projet. Ayant quitté le domaine de l'actualité et de la nouveauté, qui constituent naturellement un avantage certain pour l'investissement politique, il s'agit de réaffirmer l'objectif de départ tout en le précisant. L'absence du politique dans ces moments délicats peut alors constituer un véritable danger. L'intervention d'un événement extérieur redonnant au projet un caractère d'actualité peut aider grandement, mais celui-ci doit savoir être saisi (ce peut être le fait du politique comme des techniciens).

Arrivé à un point d'étape, c'est en second lieu la capacité des acteurs à préciser leur engagement qui est interrogée : en entrant dans plus de détails, l'accord doit quitter ses bases générales. L'ambivalence qui permet souvent de le faire tenir dans un premier temps est peu à peu mise à jour et le chef de projet doit gérer toujours plus d'aspérités. Les problèmes posés se compliquent, les incertitudes apparaissent plus visiblement, les risques augmentent, les contours du compromis sont plus difficiles à élaborer.

« SB : Ensuite, y'a eu le premier arrêt, où on avait un peu dit tout ce qu'on avait à dire au niveau du constat, des grandes orientations, avec des productions qui avaient été faites par le BIPE, Bécard, etc. donc il fallait trouver d'autres angles d'attaque et passer à une autre étape.

¹⁶⁹ L'action annoncée n'est pas réalisée, l'intrigue n'avance plus.

Et ça a été l'étape gouvernance. Et ça a quand même mis un peu de temps, parce qu'on rentrait dans des trucs qui prêtaient plus le flanc à "on fait, on fait pas", "on y va, on y va pas"... et moins opérationnels. Et si on rajoute un peu d'élection... Y'avait toujours une évidence, mais c'était plus compliqué à gérer. Et c'est aussi parce qu'il y avait pas de modèle, il fallait inventer quelque chose, est-ce que les élus allaient suivre... on rentrait dans du hard, pour quoi faire... Et les acteurs qui faisaient le pied de grue en même temps, les assos, ADP... »

Si les moments charnières peuvent être des moments de ralentissement du côté du leader, ils accentuent au contraire les attentes générées par le projet du côté des partenaires. La poursuite du travail avec l'enclenchement rapide de la phase suivante, est garante du sérieux de l'objectif affiché. Les retards à son enclenchement peuvent générer des frustrations qu'il revient au chef de projet de gérer en première ligne. Il est en effet pris par le décrochage des temporalités, qui risque de désolidariser les acteurs. Il ne peut d'un côté peser que de façon minime sur les enjeux politiques et doit attendre, tout comme les partenaires, en temporisant. Le risque de voir certains partenaires se désolidariser de la dynamique est réel. Ce mouvement de recul peut toutefois leur permettre de regagner la marge de manœuvre nécessaire à l'organisation d'une pression sur le leader, afin de le contraindre à poursuivre. Ils se retrouvent alors dans une situation identique à celle d'une démarche initiée par le plébiscite du leader par les acteurs.

À l'issue des troisièmes Assises du Pôle d'Orly, la mise en place du système de gouvernance prend du temps. Et malgré les annonces des Conseils généraux affirmant leur poursuite sous la forme d'une Conférence de développement durable, les associations craignent un arrêt des travaux engagés. La publication par les associations d'un article intitulé « L'esprit des Assises est mort » témoigne à la fois de leur incompréhension et de leur volonté de faire pression pour que les travaux se poursuivent.

▪ *Ralentissements liés à des dynamiques externes*

Les ralentissements peuvent être liés au positionnement de certains acteurs contre le thème principal, leur refus de participer au dispositif en suivant les règles de la collaboration. Ils constituent alors de véritables freins au projet, en se positionnant hors du groupe :

« VP : La problématique avec cet acteur, c'est qu'il est très particulier, c'est qu'il est complètement autonome, il fait ce qu'il veut. Lors des comités techniques, parce qu'on a des comités techniques très réguliers avec (ce partenaire), je leur avais demandé qu'ils nous transmettent leur contribution. On leur avait envoyé également notre projet, en leur disant, qu'est-ce que vous en pensez, réagissez dessus et transmettez-nous votre contribution... En leur disant, attention, le Copil, c'est le 16 juin, donc il nous la faut un peu en amont pour l'intégrer. Et ils nous l'ont envoyé le 14 juin à 19h, donc c'était plus du tout exploitable. On avait déjà fait la réunion à [l'élue CG] une semaine avant, donc on n'a même pas été en capacité de prévenir [l'élue CG] que (ce partenaire) était en train de réfléchir à quelque chose de différent. (...) Donc voilà, y'a des acteurs parfois qui ne sont absolument pas contrôlables. Et là, souvent, il faut que soit le politique qui rentre en ligne de compte, et c'est souvent le seul moyen de les faire fléchir. »

La trajectoire du projet peut également rencontrer celle d'autres dynamiques et doit s'y ajuster. Le contexte joue un rôle essentiel dans la capacité d'un projet à prendre ou non, nous l'avons largement vu pour ce qui concerne son émergence, mais cette réalité se retrouve tout au long du projet. Certains événements, venus de l'extérieur, peuvent être source de sérieuses complications. Ainsi, si la gouvernance du Pôle d'Orly peine à s'affirmer, ce n'est pas seulement, selon son chef de projet d'alors du fait de défauts de conception, mais également du fait de son

incapacité à s'affirmer face à l'émergence concomitante de projets concurrents. Elle se situe dans une réalité légèrement décalée par rapport à un contexte qu'elle échoue à intégrer :

« SB : C'est plus le Conseil de Pôle... qui soit est arrivé un peu trop tard... et y'a la question de l'EPAORSA qui continue de faire du mal... quand L'EPA est arrivé, c'était trop tard. Et puis aujourd'hui, la commission NKM. Mais la formule Conseil de Pôle était bonne, et elle a toujours sa pertinence, puisqu'aucune autre instance n'est sur ce périmètre là, ni avec autant d'échelles représentées, avec le Conseil régional, les deux conseils généraux. Théoriquement, il a toujours sa place. »

Toutefois, le manque d'interactions et d'engagement des partenaires reste le frein le plus courant. Le refus de certains de jouer avec l'ensemble du groupe empêchant le projet de « prendre », de s'auto-alimenter, de construire sa propre dynamique. La prise de risque est en effet réelle pour le leader, comme pour ses partenaires : il s'agit de s'engager sur la voie de la construction d'une position commune sur le territoire. Certains peuvent légitimement juger préférable de privilégier leur indépendance et ne pas lier leur avenir à celui de partenaires auxquels ils ne veulent de surcroît pas être identifiés. L'affichage d'une volonté politique forte par le leader est ici un passage obligé, afin dépasser les divergences et les oppositions pour s'appuyer sur la force de l'union au service du territoire.

« SB : C'est aussi eux [les collectivités] qui ne faisaient pas leur part du chemin, parce qu'ils étaient systématiquement invités, associés aux listes de diffusion des comptes-rendus... C'est eux qui n'étaient pas moteurs, par exemple sur la contribution au débat métropolitain, il a fallu, pour plusieurs, aller les chercher, quémander leur contribution, c'était pas une évidence pour eux. Pour d'autres si, mais pas pour tous. Le travail aurait été sans doute plus politique. On avait fait par exemple une ou deux fois, avant le Conseil de Pôle, un petit déjeuner des maires essonnien du Pôle d'Orly. Ou une lettre d'info. Ils ne se sentaient peut-être pas assez privilégiés, ne voyaient pas bien leur place peut-être... leur intérêt. Ou que c'était pas assez opérationnel, trop dans la stratégie... Des collectivités pas assez impliquées et courtisées.

LL : Quand tu dis qu'elles ne voyaient peut-être pas bien leur place ?

SB : Ce qu'elles pouvaient avoir à dire, à apporter, à proposer dans le jeu d'acteurs global... Elles préféraient peut-être aussi rester en retrait des échanges entre associations de riverains, DGAC, aéroport, pour ne pas prendre des coups. Ou entre les syndicats et les entreprises... »

2.2.2 Erreur et rattrapage : capacité de recommencement

Dans ses écrits fondateurs sur l'action improvisée, Weick (1995) met en avant l'erreur comme une source et un moyen d'apprentissage. Elle devient un élément positif pour la dynamique de projet dès lors qu'on la considère comme une opportunité pour générer des « feedbacks », pour améliorer la connaissance de l'environnement et développer des procédures correctives. Faire face à l'erreur entraîne la réactivité des acteurs, leur capacité à transformer les problèmes en opportunités, à les intégrer dans des dispositifs d'action.

▪ *Exemple d'exploration d'une voie qui ne prend pas : la Mission Sud Essonne et les services publics*

« AB : Sur les services, on a un peu plus de mal. On était parti sur le fil rouge [du bureau d'étude], quand il devait nous trouver des fils rouges pour chacun des PID... on avait trouvé l'accessibilité aux services sur le Sud Essonne, et on avait essayé de mouliner là-dessus, mais ça n'a pas vraiment pris au niveau des intercos. Quand on a présenté l'affaire, on a essayé de voir un peu sur quel fil on pouvait tirer, on a finalement fait le choix d'investir la question du

télétravail en télécentre, donc [le bureau d'étude] nous a fait une étude prospective sur l'opportunité de développer ce type de télétravail dans le Sud Essonne en montrant qu'il y avait un potentiel de navetteurs sur le Sud qui pouvaient être intéressés par ce type d'offres. Donc nous on a essayé en tant que CG... parce que le fait qu'il y ait des salariés, c'est bien, mais il faut aussi qu'il y ait des entreprises qui aient envie de mettre en place des télécentres et donc là, on a mis en place un petit groupe de travail avec la CCI, qui essaie d'avancer sur cette question là, mais c'est vrai que là, on a l'impression de ramer, on a du mal à sortir quelque chose de concret. Parce que bon, c'est vrai aussi qu'on est sur une démarche pilotée par une élue, qui a besoin quand même des fois, qu'il y ait des produits concrets qui sortent, pour qu'elle n'ait pas derrière des critiques des élus qui disent, la Mission Sud, elle fait rien de concret.

Donc voilà, le temps de la Mission Sud, il faut aussi qu'il soit ponctué par des choses concrètes qui montrent que c'est pas que de la parlote et qu'il y a des actions qui se développent. Donc avec les services, j'avoue qu'on a énormément de mal. Et donc ce qu'on essaie de faire, mais la DRH est pas vraiment derrière nous, c'est de se dire, si les intercos sont pas pour développer du télétravail en télécentre, pourquoi on se servirait pas de la mission Sud Essonne pour essayer, au sein du CG, de développer quelque chose, et donc de développer des télécentres au sein du patrimoine départemental et qui servirait aux salariés du CG. Bon alors, la première approche que j'ai eu avec la DRH, visiblement, c'est pas leur priorité de travailler là-dessus. Alors on a quand même mis en place un groupe de travail, en essayant de présenter les choses en disant, on n'essaie pas de révolutionner les méthodes RH du CG... on a lancé une piste de travail, pourquoi ne pas faire une déclinaison opérationnelle de la mission sud en travaillant sur les salariés du CG qui viennent du Sud vers Evry, et on a la DDDS qui nous suit à fonds là-dessus. Bon alors on sait bien que parfois, dans une collectivité, on lance des idées comme ça, on travaille pendant plusieurs mois et puis au final on se retrouve devant une porte qui ne s'ouvre pas, parce que la collectivité a décidé que non, et point barre... mais bon si n'essaie pas. (...) Donc bref, dans le service, on a un peu du mal, on rame. Donc on est en train... Faudrait que je vois justement, là, si on peut pas partir sur d'autres pistes... »

La même chef de projet compare l'aboutissement d'un projet à une porte qui s'ouvre ou ne s'ouvre pas, en bout de course, malgré l'engagement et les efforts déployés par le chef de projet (cf. Chapitre 6, section 4). La transformation d'une proposition en innovation n'est pas systématique, le processus peut conduire les partenaires à devoir reconnaître leur erreur. Il s'agit alors de repositionner l'erreur : celle-ci n'est pas un jugement invalidant un projet qui serait irréalisable du fait de ses caractéristiques propres, mais le témoin d'une inadaptation au territoire, forme d'inconvenance (Thévenot, 2006)¹⁷⁰, par rapport à un jeu d'acteurs, à un moment et en un lieu donnés. L'erreur invite donc à rechercher toutes les variantes possibles, à redéfinir les modalités de pilotages et d'implication des partenaires. Dans le cas du télétravail et de la Mission Sud Essonne, plusieurs solutions sont imaginées en cours de route pour rendre le projet réalisable, en l'ajustant à la situation. Mais pour finir, le projet se heurte au cadre de l'institution porteuse, qui ne souhaite pas intégrer l'innovation, et ne trouve plus de débouché. Même arrivée à ce point d'échec, la chef de projet insiste pourtant toujours sur la nécessité de continuer à chercher d'autres pistes. Une fois le constat d'échec réalisé, il faut en effet chercher des pistes de recommencement.

¹⁷⁰Cf. Chapitre 4, section 2.2.2, sur la notion de convenance

▪ ***La capacité à rattraper : dynamique du recommencement***

Les erreurs et les échecs font partie intégrante de l'action improvisée, dont l'une des spécificités est de chercher à les reconnaître ouvertement, afin de les intégrer dans le processus de construction de l'action et de s'en servir pour rebondir en inventant les moyens de les dépasser. Les blocages, plutôt que de signer l'arrêt de l'action, sont le signal de la nécessité d'imaginer d'autres moyens pour poursuivre. L'art de l'action improvisée est ainsi en partie de transformer un échec en ressort pour l'action, notamment en augmentant l'espace accordé à l'expression de l'ensemble des partenaires et les marges de manœuvre dont ils disposent pour orienter l'action.

La chef de projet de la Mission Sud, interrogée sur son lancement, revient sur les premiers échanges entre les CG et les collectivités locales et se souvient que ceux-ci avaient débouché sur une impasse. Cette dernière s'appuie de façon symptomatique sur la présentation projetée lors de la première réunion avec les partenaires, qu'elle ouvre spontanément pour « se rafraîchir » la mémoire : cette présentation constitue ainsi la première version du discours formalisé, exposant l'origine de la Mission. Ce discours cherche à construire une linéarité dans l'action du CG et à faire découler naturellement la Mission Sud des actions précédemment menées. En le commentant, la chef de projet expose finalement un récit qui contraste fortement avec le récit officiel : la Mission Sud reprend en réalité, en les transformant, des dynamiques initiées quelques années auparavant qui avaient débouché sur des impasses. La Mission Sud apparaît alors comme une sorte de recommencement, illustrant la dynamique du devenir créatif défini par Deleuze.

Dans le cadre de la création des premières intercommunalités de projet, en 1999, le CG avait cherché à jouer un rôle actif, incitant les communes à discuter et à se regrouper (afin d'avoir lui-même des interlocuteurs moins nombreux et mieux structurés). Malgré de premiers diagnostics, l'organisation d'Assises et d'ateliers de travail, le thème du Sud Essonne que le CG cherche à initier n'est pas suivi localement. Les larges périmètres souhaités par le CG ne voient pas le jour. Quelques années plus tard, à l'issue de la réflexion conduite dans le cadre de son schéma directeur d'aménagement, le CG reprend son thème, qu'il espère cette fois faire passer en proposant une association des communes et intercommunalités. Les efforts déployés – le CG rédige des statuts et imagine des modalités de fonctionnement techniques et financières – ne suffisent pas : les propositions sont finalement à nouveau rejetées par le local qui ne se les approprie pas.

Ce nouvel échec est cette fois l'occasion pour le CG d'ouvrir une nouvelle voie pour le dialogue. Plutôt que de proposer une solution clé en main, il s'ouvre à la co-construction et lance la Mission Sud Essonne. Celle-ci s'affirme comme un espace de réflexion et d'écoute, une démarche itérative, sur le temps long, au cours de laquelle progressivement, les communes apprennent à construire un référentiel commun et s'approprie l'idée d'un Grand Sud. Après avoir insisté pour imposer une vision qui n'était pas partagée par les collectivités locales, le CG a donc cherché à reformuler son initiative et à s'ouvrir à la temporalité et aux perspectives du local afin de construire avec lui, une nouvelle formule pour organiser les échanges, sans présupposer de la fin attendue. Trouver les moyens d'un recommencement passe en effet souvent par un lâcher-prise du leader qui doit accepter d'entendre le rythme impulsé par les acteurs et les voies qu'ils privilégient pour le développement du thème. Ce lâcher-prise, qui passe alors par la mise en

place d'un dispositif ouvert, tant en termes de périmètre, que de finalité et de modalités de fonctionnement, apparaît comme une condition pour mettre en place, à un moment donné, une dynamique de « devenir créatif » (Deleuze, 2005).

La trajectoire qui conduit à la mise en place du syndicat mixte RN20 suit les mêmes grandes étapes, quoique guidées par un contexte propre au territoire, qui permettent également d'en faire une lecture en termes de « recommencement ». En 1999, à la suite de la délibération visant à encourager la création d'intercommunalités de projet, le CG pilote un premier projet de territoire sur un périmètre correspondant au futur Massy-Saclay dans sa partie orientale (et recoupant la partie nord du futur syndicat mixte RN20). Le projet, initié en 2001 et piloté par le Président, M. Berson en personne, organise la rencontre des acteurs locaux à travers de multiples réunions durant deux années et débouche sur deux propositions : une délibération à adopter par les communes pour reconnaître officiellement le projet et une autre visant à mettre en place une association des communes. Quoique construit en partenariat avec elles, le projet de territoire ne sera jamais approprié totalement par les communes, qui l'associent encore, des années plus tard, à une étude émanant du CG et reflétant d'abord son point sur le territoire (réalité récusée par la chef de projet). En 2003, lorsque le CG tente de passer le relais et de laisser les communes s'organiser entre elles, la dynamique n'est pas reprise par le local : le projet n'est pas adopté par tous et le projet d'association sera vécu comme un échec local.

Après ses travaux sur Essonne 2020 et sur le SDRIF au début des années 2000, avec le transfert de gestion de la RN20 au CG (2006) et la constitution d'intercommunalités autour de la nationale, le CG reprend ses réflexions et construit un territoire de projet autour de la RN20. En 2007, les élus locaux se montrent alors désireux de travailler avec le CG et le projet de syndicat mixte naît d'une volonté de reprendre les réflexions initiées quelques années plus tôt, en s'appuyant sur les échecs et les blocages précédents pour imaginer un nouveau dispositif, plus ancré et davantage collaboratif. Celui-ci doit permettre un véritable partage du pilotage de l'étude et finalement une réelle implication et appropriation par les acteurs locaux.

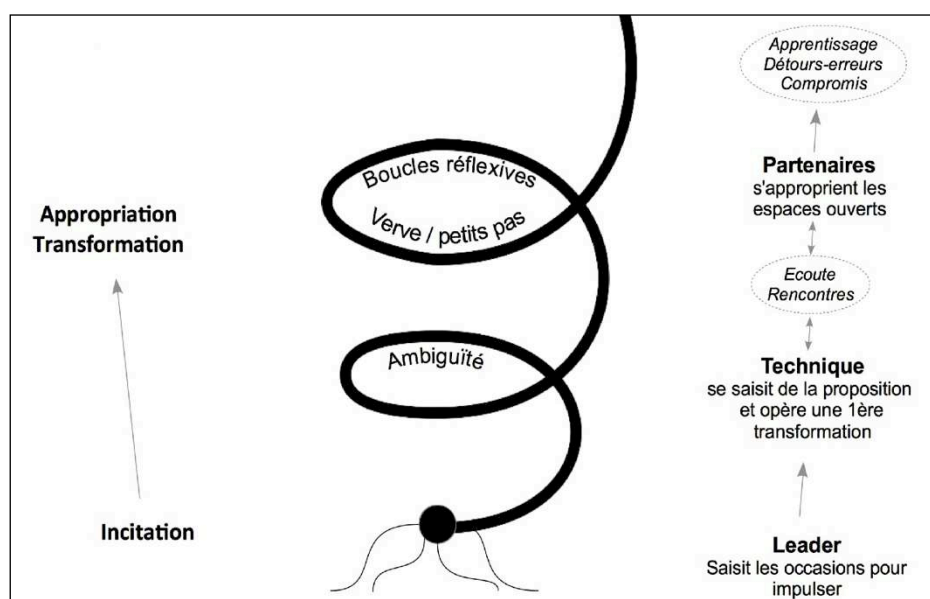


Figure 25 - Détours, erreurs et rattrapage

*
* *

On peut finalement repérer une temporalité propre à l'échange et de l'écoute. Il s'agit de savoir accepter, à un moment donné, une impasse, pour pouvoir plus tard, tenter de réouvrir la voie. Les détours et les ralentissements peuvent être vus comme des signaux indiquant le degré de maturité des acteurs, forçant à accepter les cycles du projet (liés aux périodes électorales par exemple). La prise en compte de ces signaux est nécessaire pur temporiser, ne pas presser le projet et risquer de lui porter préjudice.

La détection de ces signaux est également au fondement de la capacité réflexive du projet. En considérant la temporalité du projet de façon élargie et en développant une sensibilité à son égard, il s'agit de construire une autre rapport à l'erreur. La reconnaissance des erreurs, doit permettre d'ouvrir de nouveaux espaces pour palier les lacunes des premiers, les blocages étant liés soit à une incapacité du leader à réellement partager le thème, soit à l'incapacité des partenaires de se l'approprier et de prendre le leadership.

2.3 Dialectique cadrage/débordement

Troisième composante de la dynamique orientant la trajectoire du projet, la dialectique cadrage/débordement se traduit par la stabilisation de dispositifs servant de cadre à l'échange (cf. supra, Jeannot, 2005) (1) et par l'approfondissement des compromis, à travers le resserrement du thème (2).

2.3.1 Débordement : mise à l'épreuve du leadership

Les débordements mettent à l'épreuve la définition du collectif et testent la capacité du leader à resserrer les rangs. Les débordements peuvent provenir d'acteurs extérieurs. Interrogeant les choix réalisés par le groupe, se jugeant concernés quoiqu'extérieurs au collectif, ils demandent à y être intégrés (cf. redéfinition du périmètre du Pôle d'Orly suite aux débats provoqués par la mise en place du Conseil de Pôle, cf. chapitre 3, section 3.2). S'ils en font déjà partie, ils peuvent demander une redéfinition des rôles (cf. demande des associations d'entrer dans le Conseil de Pôle du Pôle d'Orly).

Le leader joue un rôle de cadrage essentiel, tout au long du projet, qui fait écho à son rôle d'impulsion première. L'impulsion première donnée par le CG est en elle-même un acte fédérateur, dont nous avons vu qu'elle doit se prolonger dans l'action, le leader devant être capable d'assurer la cohérence de l'action et la cohésion dans l'action depuis son impulsion jusque dans son portage. Il est ainsi le principal garant de la force cohésive du projet. Le leader doit faire preuve de souplesse pour ajuster le collectif de départ et accepter l'intégration de nouveaux membres, au risque de faire évoluer les équilibres en place, parfois difficilement acquis ; mais il doit également savoir recadrer les voix dissidentes qui mettent en danger la dynamique. Une caractéristique de l'improvisation est précisément cette la recherche d'équilibre entre souplesse et fermeté.

Le leader doit en effet faire face aux tentatives de sécession de certains partenaires et porter la voix commune. L'intégrité et la survie du projet sont en jeu. Il s'agit alors de garantir la ligne du

compromis autour duquel les acteurs sont parvenus à se rassembler et de préserver l'union vis-à-vis de l'extérieur. Pour mettre tout le monde au diapason des rappels à l'ordre, c'est-à-dire au cadre, parfois sévères, doivent être faits.

« VP : Si tu as un portage fort, les acteurs vont avoir tendance à s'engager dans la même direction. Quand il y a un portage un peu mou, c'est comme partout, soit les gens l'utilisent pour se servir des zones de faiblesse, soit ils s'en désintéressent complètement. Donc pour que ça avance bien, il faut un portage, à la fois politique et technique. (...) »

J'ai eu ça avec [un partenaire] par exemple (...). Ils ont eu une voix complètement parasite qui aurait pu être complètement préjudiciable au projet. Vis-à-vis d'autres acteurs qu'il fallait convaincre et qui auraient pu nous dire, bah vous voyez, vous êtes déjà pas d'accord entre vous alors... Alors Chouat est intervenu, et maintenant, ils sont rentrés dans le rang, ça y est ils disent que c'est un projet prioritaire. C'est parce que Chouat a tapé du poing sur la table. (...) Donc voilà, y'a des acteurs parfois qui ne sont absolument pas contrôlables. Et là, souvent, il faut que soit le politique qui rentre en ligne de compte, et c'est souvent le seul moyen de les faire fléchir.

Mais il y a un moment où... la règle du jeu, c'est, on part derrière une seule démarche, et en plus, on demande aux gens de délibérer, donc on demande que tout le monde rentre dans ce cadre de là. »

Le politique retrouve ici une fonction clé. La capacité de certaines personnalités à incarner le territoire et la volonté du CG de fédérer, est ici essentielle, au point que les démarches semblent dépendre de leur présence :

« LM : Donc à l'unanimité, on a décidé que l'élu en charge du dossier au CG serait Président, mais il n'y a pas de remplaçant, alors il faut pas qu'il tombe malade, globalement, c'est vraiment lui qui tient le dispositif. »

« AB : Le pilotage politique a été confié à Mme C., qui est donc sénatrice de l'Essonne et élue de canton sur le Sud Essonne. Donc elle a déjà un ancrage, en tant que sénatrice, quelque part, elle représente tout le Sud Essonne. (...) C'est sûr que Mme C. insufflé une dynamique, au niveau politique, la MSE, c'est elle, elle est reconnue par ses pairs pour ainsi dire. Le Sous-préfet n'oublie jamais de la nommer sur le sujet... (...) Alors c'est sûr que nous on se pose quand même des questions, si jamais Mme C. n'était plus sénatrice, à compter du 25 septembre, qu'est-ce qui se passerait pour la Mission ? Est-ce que les élus du Sud Essonne regarderaient la Mission avec le même regard ? Est-ce qu'on aurait toujours la légitimité à être ensemblier, même si à la base on a la légitimité pour être ensemblier, mais on aura peut-être l'air moins influent. »

2.3.2 La mise en place de dispositifs resserrés pour un cadrage progressif et souple

Le dispositif se précise et se resserre autour de procédures qui favorisent la proximité dans l'échange (cf. Chapitre 4). Différents formats de réunions traduisent cette volonté de se rapprocher et de construire un rapport singulier avec les partenaires.

Dans le cas du syndicat mixte, ce sont des comités de pilotage restreints, dont l'objectif premier selon la chef de projet est de permettre une parole libre et directe. Il s'agit de pouvoir négocier sans pression pour s'accorder sur une tonalité commune, afin de pouvoir proposer au groupe élargi une proposition qui bénéficie d'un noyau d'entente fort.

« LM : Ce qui s'est passé, c'est qu'on a organisé des réunions, avec en petit comité, les Présidents des quatre agglomérations et l'élu en charge du dossier au CG... et des fois le bureau d'étude, même s'il avait que le côté vraiment urbain, sa présence était intéressante pour éclairer les

missions du futur syndicat mixte, parce qu'il avait été discuté en novembre je pense, que c'est un syndicat mixte d'étude. Parce qu'en juillet, il fallait aller super vite, et puis quand on a dit : "bon alors, ce sera un syndicat mixte opérationnel ou d'étude ?" [réponse] : "Bah, d'étude !" Donc il y avait un paradoxe qui était : on fait des études, toujours des études, alors qu'on sait déjà ce qu'on veut sur la RN20, et puis après, oh là ! mais on va pas aller vers de l'opérationnel tout de suite, il faut un syndicat mixte d'études... donc on a eu des réunions en petit comité avec les quatre agglos : Europ'Essonne, Cœur du Hurepoix, Arpajonnais, Val d'Orge, l'Arpajonnais n'est pas traversé par la RN20, mais a une de ses communes, Leuville, qui est à 100m de la RN20 et il est fortement en interaction avec la RN20, les habitants du Val d'Orge utilisent la RN20, donc il fait partie du syndicat, il fallait les associer, ça nous paraissait indispensable. Et donc ces réunions en petit comité d'élus qui n'étaient pas de la même couleur politique, mais porteurs d'un même projet, ont permis de débloquer pas mal de choses, sans témoins, sans enjeux politiques derrière. D'ailleurs petite parenthèse, on a arrêté de les faire, ces réunions, il faudrait qu'on les reprenne... ça permet de se parler, de parler vrai, quoi... c'était très très important. Donc ces réunions politiques, on en a fait trois ou quatre, on a présenté les statuts, et une fois que ce petit groupe était ok, ils parlaient les premiers en comité plus élargi, en comité de pilotage, et ça donnait le ton. Si les leaders portaient, les autres suivaient... »

Pour la Mission Sud, ce sont les groupes de travail, au sein desquels le resserrement du périmètre des acteurs impliqués se restreint de lui-même. La participation aux groupes nécessite en effet un investissement, matériel, à travers le temps et les moyens humains consacrés, mais également symbolique : participer signifie soutenir. (cf. supra).

La chef de projet RN7 évoque quant à elle les réunions de personne à personne, avec le bureau d'étude, nécessaires pour préciser directement avec chaque partenaire les contours et le contenu du thème et construire bases d'un compromis. L'établissement d'un lien de proximité, sans intermédiaire, permet au CG de faire la démonstration de sa volonté d'écoute et de prise en compte du partenaire concerné. Ce travail peut se faire en amont comme en aval : dans le premier cas, il doit pouvoir prévenir les difficultés, dans le second, il s'agit de désamorcer les conflits imprévus.

« VP : Au début de la deuxième phase, par exemple, avant de passer à l'élaboration proprement dite du schéma, on a vraiment pris le temps d'aller rencontrer. On est allé les voir, pour leur présenter et leur expliquer nos propositions. Et après, on a fait la même démarche avec chaque élu du territoire, un par un, le bureau d'étude est allé les voir, seul, pour qu'ils ne soient pas bridés dans leur parole, pour leur expliquer le projet et voir quelles étaient leurs contraintes particulières, leurs attentes. On fait pareil avec la DDT, le STIF, la Région, on a intégré leurs remarques dans le rapport et donc un moment de la présentation de la fin de la phase 2, ils sont pas tombés de l'échelle en disant de quoi ils nous parlent, ils étaient intégrés. Et on refait ça pour la phase 3, pour les premières propositions d'aménagement physiques, plus concrètes. On leur a présenté, on leur a transmis les documents, avant chaque comité technique, dit qu'ils pouvaient nous faire toutes les remarques qu'ils voulaient, point par point... Donc ils sont dedans, ils sont dans la boucle, ils savent qu'ils peuvent nous envoyer des mails, qu'on est dispo... Ils nous ont fait des remarques lors des réunions de travail restreintes. On a essayé que ce soit vraiment de la collaboration, pas un truc qui descende du CG, en disant, voilà ce qu'on va faire... »

« ASA : À l'issue du vote lors du dernier comité syndical qui a permis de faire voter les élus sur le schéma de référence, il y a eu deux abstentions, ce qu'on a fait, c'est qu'on rencontré les deux communes pour essayer de lever les abstentions. Et là, c'est forcément un cercle vertueux. Alors au démarrage c'est une réunion un peu crispée. Oui, ça fait des mois, des années qu'on attend de travailler avec vous, de faire ci, ça.... Mais, en plus en étant accompagné du bureau d'étude pour montrer qu'on est là dans une démarche constructive de dialogue, dans la phase étude, pour intégrer leur avis, les modifications si besoin... peu à peu, ça s'adoucit. »

Pour le chef de projet du Pôle d'Orly, les difficultés d'implication et de participation des partenaires, peinant à faire s'engager les communes sont en partie liées à l'absence de « réunions spécifiques », en cercle restreint :

« SB : C'est sûr que c'est pas les collectivités qui ont été les plus moteurs, les acteurs les plus assidus, hormis quelques uns, pas ceux qui étaient le plus au courant, ils ont souvent pris un peu, comme, de l'extérieur, et la pédagogie, elle a pratiquement été autant à faire avec les associations de riverains qu'avec les communes et leur techniciens. C'est ou un manque ou un défaut... Peut-être qu'il aurait fallu plus rapidement faire des réunions spécifiques avec les maires qui voulaient pas forcément se mélanger... alors ils étaient là aux Assises quand même, mais c'est vrai qu'entre-temps, il fallait se faire les porte-paroles des acteurs locaux à leur place. (...) On avait fait par exemple une ou deux fois, avant le Conseil de Pôle, un petit déjeuner des maires essonnien « du Pôle d'Orly. Ou une lettre d'info. Ils ne se sentaient peut-être pas assez privilégiés, ne voyaient pas bien leur place peut-être... leur intérêt. Ou que c'était pas assez opérationnel, trop dans la stratégie... »

*
* *

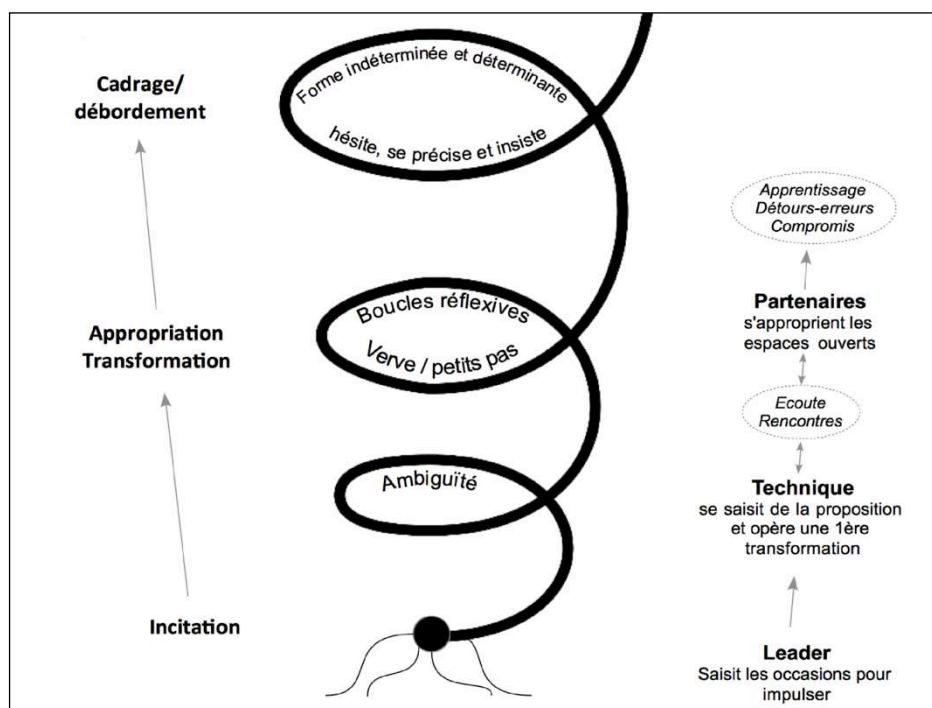


Figure 26 - La Dynamique cadrage/Débordement

En cheminant entre les différents acteurs, en passant des mains des leader à celles des partenaires, le thème et le compromis mûrent et se précisent progressivement. La dynamique du projet articule trois dynamiques - verve et petits pas, cadrage et débordements, détours et réflexivité – qui toutes mettent en jeu la capacité du leader à ouvrir des espaces d'expression et de partage, la capacité des partenaires à les approprier. Le chef de projet doit situer la progression de chacun vers l'accord (ou le désaccord) en identifiant l'état de maturation et d'engagement des partenaires. Peu à peu le thème se précise et le champ des possibles se resserre.

La dynamique de stabilisation est nécessaire mais complexe. Dans l'improvisation, le mouvement est maintenu en continu, la fermeture n'est jamais totale : des espaces de mobilité doivent être préservés, la possibilité de rebondir ménagée. Il nous faut examiner à présent les rapports entretenus par les chefs de projet avec la finalité du projet lui-même, en éclairant de plus près les mécanismes de construction de cette dernière.

3. Lorsque l'intrigue et la fin s'éclairent réciproquement

Une caractéristique primordiale de l'action improvisée réside dans l'imbrication du sens et du processus : la finalité de l'action évolue constamment, elle n'apparaît et ne se fixe réellement que progressivement, à travers l'éclairage rétrospectif du sens qui se déploie au fil de l'action. Le dispositif qui émerge de l'ensemble du projet est comparable à « *la forme indéterminée et déterminante* » évoquée par Jankelevitch. Toujours imprévue et imprévisible, indéterminée, la forme qui émerge est en même temps déterminante, le champ des possibles se resserrant, au fur et à mesure du processus, les choix effectués contraignant les suivants. Il s'agit alors de penser une action, dont la stabilisation dans une forme donnée ne constitue pas l'objectif principal, mais seulement une étape, un état transitionnel.

L'action improvisée soulève finalement plus de questions, relatives à sa « fin » et à ses diverses modalités, qu'elle n'apporte de réponse. L'ouverture et l'inachèvement comptant parmi ses principales propriétés, elles renvoient la stabilisation et l'institutionnalisation du processus qu'elle déploie au second plan. La trajectoire de l'action improvisée dessine une spirale qui n'a pas vocation à se fermer, allant d'une forme de gouvernance à une autre et se caractérise par un état de tension continu. La réflexivité, au centre de sa dynamique, est également ce vers quoi elle tend.

Les habiletés des acteurs-improvisateurs se situent alors moins dans leur capacité à transformer le cadre et à le remplacer par un nouveau, que dans leur capacité à jouer avec un cadre et entre les structures imposées par ce dernier. L'attention se déplace ainsi vers la capacité des acteurs à écrire ensemble un récit cohérent, au fil de l'action, et à intégrer l'évolution de leurs objectifs (3.1.). Elle se dirige ensuite vers les modalités trouvées par les partenaires pour garantir leur association et leur solidarité dans le temps. Les capacités d'apprentissage collectif des partenaires prennent alors le pas sur la stabilisation d'un dispositif collectif (3.2). L'attention se porte enfin sur les suites de l'action, plus ou moins directes et plus ou moins visibles, celle-ci pouvant se transformer, être reprise sous une autre forme, par un autre leader..., sans jamais disparaître ou se stabiliser (3.3).

3.1 Construction rétrospective : création et fermeture

Le leader dispose d'un rôle de proposition-invention mais celui-ci n'est pas univoque. L'invention-incitation, le plus souvent le fait du politique, ouvre un espace à l'imagination (transformation et appropriation) par le technique et les divers partenaires. Au fil de la trajectoire du projet, plusieurs récits sont amenés à se combiner, depuis la déclaration d'intention des politiques, jusqu'à ceux des chefs de projet, en passant par ceux des partenaires. La définition de l'intention, accompagne dans un même mouvement, celle du sens de l'action.

Construites chemin faisant, elles font l'objet d'une reconstruction *a posteriori*, bien visible dans les récits qu'en ont fait les chefs de projet. Ceci n'a rien d'étonnant si l'on considère le rôle central qu'ils jouent dans la construction d'un récit rétrospectif commun à la base de la définition du projet.

3.1.1 Construire un passé pour éclairer le présent et l'avenir : une dynamique ambivalente entre stabilisation et ouverture

Dans une logique s'inscrivant dans une temporalité bergsonienne et croisant celle décrite par Jankelevitch, Barrett décrit les mécanismes de construction du sens de l'œuvre improvisée comme essentiellement rétrospectifs¹⁷¹ :

“Reliance on retrospective sense making as form : the improviser may be unable to look ahead at what he is going to play, but he can look behind at what he just played; thus each new musical phrase can be shaped in relation to what has gone before. He creates his form retrospectively (Goia, 1988). The improviser begins to enter into a dialogue with her material : prior selection begin to fashion subsequent ones as themes are aligned and reframed in relation to prior patterns (...) In absence of a rational plan, retrospective sense-making makes spontaneous action appear purposeful, coherent and inevitable”. (Barrett, 1998, p.615)¹⁷²

La construction rétrospective du sens est ambivalente : le récit fige la trajectoire du projet à l'intérieur d'un faisceau d'interprétations en même temps qu'il doit maintenir le maximum de possibles ouverts.

Le récit enserre ainsi d'un côté le projet, *a posteriori*, dans une dynamique et une logique en apportant une justification du présent ainsi qu'une démonstration de la nécessité du pas suivant. Ce faisant, il argumente en faveur d'une logique interne du projet et relativise l'importance de l'activité de définition collective et continue des objectifs, la vide de ses enjeux et la soustrait au débat collectif.

De l'autre côté, l'interprétation de la trajectoire se fait en continu, les objectifs sont toujours en évolution. Si les moments définis comme des « moments-clés » du projet, étaient des points d'aboutissement nécessaires et évidents, prédéterminés, la principale tâche du chef de projet serait de construire les moyens qui permettraient aux acteurs de les atteindre dans un laps de temps donné. Or la trajectoire construite au quotidien par les chefs de projet est le résultat d'une succession de choix, concernant des objectifs redéfinis en cours de route. C'est bien la

¹⁷¹ Leur direction se trouvent face à la nécessité de valider *a posteriori*, les objectifs et les procédures. Pour Alter, la phase d'institutionnalisation est une étape de validation rétrospective du sens dans une logique de gestion par les conséquences : « Cette situation permet d'expliquer les raisons qui amènent bon nombre d'acteurs à critiquer l'incapacité du management à définir de manière claire, stable, univoque et cohérente les règles de travail. De fait, il ne peut intervenir concrètement que ex-post, mais il est obligé, pour des raisons renvoyant aux normes sociales du métier de décideur, de s'engager dans une ébauche, au moins, de décision ex-ante. » (Ibid., p.86) « L'arbitrage effectué en fin de parcours par les directions, optant pour l'institutionnalisation des procédures introduites par les innovateurs est une forme de rationalisation ex-post, définissant des règles partir des pratiques sociales. » (Ibid., p.77).

¹⁷² On peut rapprocher ces propos de la définition de l'action se-faisant par Jankelevitch : « Toujours déjà-là et toujours complètement nouveau : l'acte de position lui-même et la manière de le poser qui sont inventifs ; le thème mûrit mystérieusement dans la « thèse », le tout-fait cède la place au se-faisant ; le thème n'est plus un élément préfabriqué et bien maniable en vue de combinaisons ultérieures, mais il éclot furtivement dans le trait qui hésite, dans l'arpège qui se déforme, dans l'arabesque qui se précise et qui insiste. » (Jankelevitch, 1955).

définition des objectifs, en même temps que celle des moyens pour y conduire, qui constitue le cœur du travail des chefs de projet. Les discussions sont ainsi fréquentes et souvent âpres au sein de l'équipe projet et avec la direction. Le choix de s'engager dans une direction est une véritable négociation dans laquelle la conviction des chefs de projet joue un rôle primordial. Si « évidence » il y a, c'est seulement rétrospectivement, dans l'histoire bâtie *a posteriori* par les chefs et leurs partenaires. *A priori*, l'évidence n'existe que pour le chef de projet qui concentre ses efforts vers sa réalisation (cf. chapitre 6).

Conscients de cet enjeu, les chefs de projet utilisent donc la construction rétrospective du sens comme une occasion et un outil pour leur créativité, faisant du récit à la fois un vecteur de stabilisation et d'ouverture pour l'action. N'étant pas contraints par un objectif donné *a priori*, ils peuvent innover, prendre des risques et réfléchir plus tard aux modalités de leur intégration au récit. Dans un premier temps, il leur suffit de s'appuyer sur un récit qu'ils construisent eux-mêmes pour une large part et qu'ils peuvent donc orienter. Il leur faut avant tout montrer comment leurs propositions font sens par rapport à la trajectoire passée et comment elle vient enrichir la forme en train d'émerger. Les notes internes constituent un laboratoire pour la formalisation de ce récit. Les chefs de projet s'efforcent de construire au quotidien le sens de leurs projets, en proposant des cheminements capables d'en rendre compte.

3.1.2 L'opération de mise en récit comme création

- ***Les mécanismes et outils de la construction du récit : continuité temporelle, logique d'intertextualité et puzzle***

Les récits des chefs de projet, nous l'avons vu, ont tendance à présenter l'enchaînement des événements en recréant une linéarité *a posteriori*, en gommant les difficultés, doutes et incertitudes, qui caractérisent les moments de transition entre deux grandes phases du projet. Ils s'appuient pour ce faire sur des événements marquants qui deviennent les balises du projet : celui-ci doit y conduire naturellement, c'est-à-dire paraître orienté vers eux depuis le départ. Ce récit est le résultat d'une opération de mise en intrigue qui fait l'objet d'un travail quotidien. Les nouvelles propositions doivent ensuite être intégrées à un cadre qui les rend nécessaires. Pour faire passer une proposition, la capacité à relier la nouveauté aux réalisations précédentes, à la faire passer comme la nouvelle pièce d'un puzzle, est essentielle. Il faut s'intégrer dans ce référentiel pour que les propositions soient acceptables.

Les mécanismes de construction rétrospective du sens, au cours de l'action, rattachent l'action improvisée à la fois à une finalité (qui s'impose comme une évidence sinon comme prédéterminée) et lui confèrent une cohérence et un pouvoir cohésif (c'est-à-dire lui garantissant un certain degré de cohésion des acteurs autour du thème et du leader). Dans l'action, ces mécanismes passent par le déploiement de deux grands types d'argumentaires :

- **Le puzzle** : il s'agit de faire apparaître des thèmes joués de façon aléatoire comme les pièces d'un puzzle s'encastrent logiquement les unes avec les autres pour créer une forme cohérente. Toute nouvelle pièce doit faire apparaître une image plus claire, plus facile à décoder ;

- **Les ponts entre présent et passé** : la construction rétrospective du sens opère par l'établissement de connections systématiques de l'ancien et du nouveau, chaque nouvel élément doit être pensé comme un élément nécessaire de la flèche du temps ou comme le nouveau membre d'une lignée et promis à une longue descendance.
- ***Les supports des récits : notes, cahiers des charges, documents de communication***

Les notes à l'Exécutif, rédigées en vue d'une validation du projet par l'ensemble des élus (en Assemblée) sont un bon exemple de mise en intrigue de la trajectoire du projet suivant la rhétorique des « ponts ». En forme de bilans ponctuels sur l'avancement des projets à destination des élus, elles reconstruisent une histoire linéaire, organisent la progression des dynamiques engagées en mettant en ordre et en cohérence les événements qui l'ont construite au fil des jours. Elles donnent l'illusion, *a posteriori*, d'une prévisibilité et d'une détermination du processus, en présentant les événements comme s'ils avaient été prévus et voulus depuis le début. Les chefs de projet construisent ainsi une rationalité *a posteriori* du projet. Nous avons eu l'occasion d'en donner quelques exemples dans le chapitre 3, nous renvoyons également, en annexe, aux notes à l'Exécutif du Pôle d'Orly et à la Délibération sur la Mission Sud Essonne (cf. Annexes 16 et 17). Les notes à l'Exécutif soulignent les liens logiques entre les différentes étapes, créent une linéarité sans heurts de la trajectoire et font apparaître le développement du projet dans une direction ou dans une autre comme une nécessité.

Les constructions *a posteriori* du sens du projet sont également formulées à l'occasion de la rédaction de documents de communication, à destination des partenaires et des acteurs extérieurs à la démarche. La plaquette diffusée à l'occasion de la première Conférence de développement durable du Pôle d'Orly propose ainsi de relire la démarche comme une histoire lisse, organisée autour de grandes séquences : le temps de la rencontre, le temps de la concertation, de l'agir ensemble... C'est une véritable planification qui est donnée à voir, reconstituée *a posteriori*.

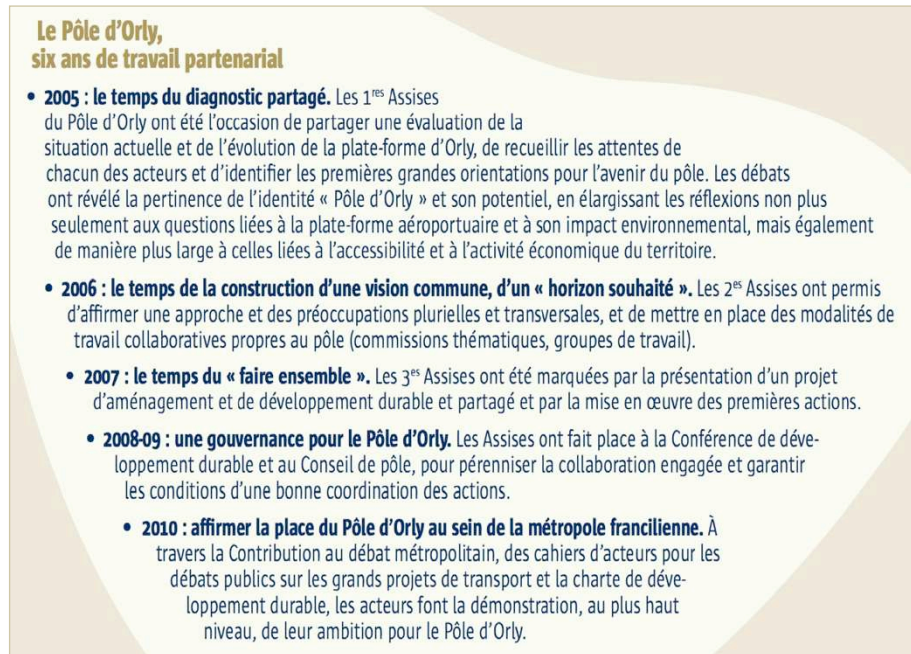


Figure 27 - La mise en intrigue collective du Pôle d'Orly : exemple de construction rétrospective

Les différents documents, notes, publications, courriers... sont le support d'une importante intertextualité : on retrouve dans les uns les formules inventées pour les autres, des paragraphes, des idées, qui transitent et tissent le fil d'un récit, en constante évolution, qui s'impose progressivement comme l'histoire officielle du projet. Ils contribuent ainsi directement à la construction d'un récit collectif (poursuivant le mythe fondateur que nous examinons en début de chapitre) en construisant sur un puzzle intertextuel.

La définition du projet est l'occasion d'une négociation qui offre aux différents partenaires un premier espace d'expression de leurs singularités ainsi qu'une première occasion d'investir un tiers espace commun (cf. chapitre 2). L'élaboration du cahier des charges des premières études qui seront conduites en commun est souvent le premier lieu de cette négociation. Ceux-ci constituent une sorte de déclaration d'intention des acteurs réunis autour d'un premier projet commun. L'orchestre se regroupe autour d'un thème, qui joue une fonction d'unification et d'harmonisation.

« LM : Dans le cahier des charges, on a rédigé quelque chose... : "le schéma de référence vise à formaliser les représentations partagées du syndicat mixte de la RN20, du CG de l'Essonne, des quatre EPCI et des communes riveraines, (donc on a mis les communes même si elle sont pas... sur la mise en place d'orientations techniques, politiques, cohérentes, pour le réaménagement de la RN20 et de ses abords. Il s'agit d'une démarche innovante, son efficacité repose notamment sur un engagement moral et politique, des autorités compétentes en matière de planification et de droit des sols, pour intégrer les préconisations du schéma de référence dans leurs documents d'urbanisme et de planification." Donc même si le schéma n'est qu'un document indicatif, c'est pas un SCOT, il y a cette idée d'engagement moral, et politique, des communes, de les mettre dans leurs PLU, et des intercos, de les mettre dans leurs SCOT... »

*
* *

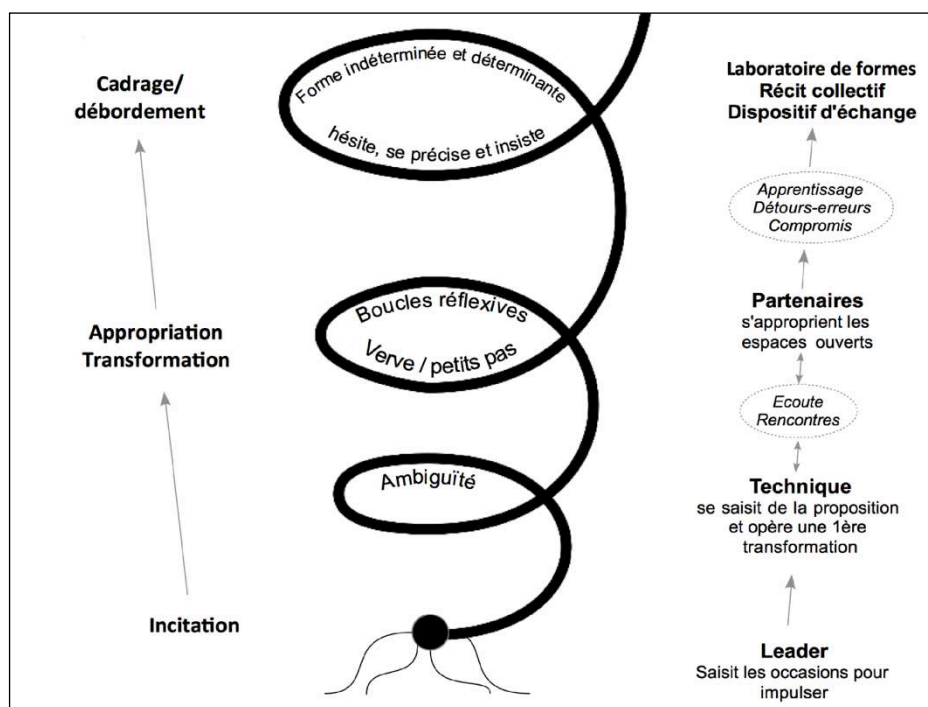


Figure 28 - La construction d'un récit collectif : stabilisation de formes et dispositifs

3.2 La question de la fin

Le dispositif et le thème propres à un projet sont indissociables, ils émergent et se stabilisent ensemble. Le syndicat mixte RN20 et le Pôle d'Orly en sont les meilleurs exemples. Une forme apparaît qui relève soit :

- **Du dispositif organisationnel** (un ensemble de procédures) qui oriente l'action collective et qui fixe les modalités de coordination ;
- **Du « produit » concret** (l'aboutissement de travaux : un rapport d'étude, un schéma, une cartographie...) donnant à voir, à travers une matérialisation concrète, l'objet issu de l'action.

Dispositifs et produits incarnent, chacun à leur manière, le projet. Si le dispositif fonctionne plutôt sur le mode de la personnification - il incarne le projet en le dotant pour ainsi dire d'une membrane protectrice -, le produit fonctionne, lui, sur le mode de la métonymie - simple partie du projet, il suffit à évoquer le tout. Le produit représente évidemment une incarnation, à un moment donné, du projet, lequel ne saurait s'y réduire et y être enfermé, mais s'y retrouvant ponctuellement. Le dispositif pourrait bien, au contraire, fixer le projet dans une forme qui cherche à le représenter complètement et qui contribue à le figer, tant en termes de définition des objectifs que de modes de fonctionnement.

Tous deux permettent aux partenaires de préciser le thème qu'ils jouent ensemble, de le travailler en profondeur et de s'accorder sur les règles de jeu qui les lient. Ils constituent une stabilisation nécessaire du projet, disposant le long de son chemin les bases sur lesquelles vient adosser la suite de l'action. Dans le cadre d'une action improvisée, cette dynamique est en tension avec les efforts réalisés, plus ou moins consciemment par les acteurs, pour conserver au

projet sa forme ouverte. Dès lors, jusqu'où pousser la stabilisation ? Jusqu'où les projets de la direction de l'aménagement peuvent-ils se laisser enserrer dans une forme (qu'elle soit de nature procédurale comme les dispositifs, ou plus substantielle comment avec les « produits ») ? Comment articuler les dynamiques de fermeture et d'ouverture qu'ils semblent exiger ?

3.2.1 Aller vers une stabilisation : les « briques » de validation

Le projet progresse en disposant le long de sa trajectoire des « briques », qui constituent à la fois des points d'irréversibilité, jalons de son avancement, et des points d'ancrage pour rebondir. Ces briques peuvent être « symboliques », relevant de la décision qui engage moralement les partenaires, ou matérielles, constituant des traductions et des preuves concrètes de l'accord entre les participants (autour d'un projet commun).

▪ ***Les espaces de la décision : comités de pilotage et réunions “show” comme marqueurs du projet***

Ces briques prennent traditionnellement la forme de décisions qui valident un état du projet et le fixent. Ces décisions, si elles distinguent un « avant » et un « après », ne distinguent pas une phase de délibération d'une phase d'exécution. Elles distinguent certaines composantes du projet, qui constitueront le « considéré comme acquis », de celles qui ont encore à faire leurs preuves. Elle est davantage qu'un acte, elle s'incarne dans des lieux et des moments. Il est ainsi des espaces de décision, au sein desquels sont négociés le sens et les produits représentants de l'action. Les comités de pilotage sont le lieu classique de cette validation et les marqueurs temporels de l'étape associée. Nous l'avons vu, ils sont, en interne, l'occasion à la fois de l'impulsion par le politique et de l'échange entre les techniciens et leurs élus, et avec l'extérieur de l'échange avec les partenaires (cf. supra, section 1.3).

« VP : Une fois que la réunion est passée, ce qu'on en attend, c'est de se dire, ça a été une étape de validation, de décision, et si on n'est pas d'accord, de voir pourquoi et d'essayer de trouver des solutions. Donc derrière, on revient pas en disant, ah bah non... (...) Pour moi, c'est des étapes importantes de validation et d'enclenchement d'une étape à venir. »

Certaines réunions de type « grand messe » (les réunions « show »), peuvent également servir de moments clés. Elles jouent un rôle de repères, fixant les bornes de début et de fin du processus, et les différentes étapes à l'intérieur de celui-ci. Elles permettent par exemple d'engager le passage à l'opérationnel. De comités techniques en comités de pilotage et autres commissions extraordinaires, la validation se fait progressivement et est finalement rendue visible et officielle.

« AB : Donc ce document, on l'a représenté en comité technique, puis en comité de pilotage, il a été validé à l'échelle du Sud Essonne et puis de là, en parallèle, on a commencé à travailler sur la déclinaison en enjeux et en pistes d'actions. On a refait la tournée des popotes auprès des intercos, on leur a soumis tous les documents et on en est arrivé au final à avoir un programme d'une vingtaine d'actions, organisées en fonction des trois échelles d'enjeux. Et ce programme, on l'a validé lors d'une commission spécifique transport, là, en juin 2011. »

Elles sont l'occasion de présenter un visage cohérent, « une seule tête », elles constituent un miroir directement tendu aux partenaires qui se voient unis et une représentation de cette unité adressée à un partenaire extérieur qu'il s'agit de convaincre. La décision collective actant du

compromis élaboré, peut s'incarner matériellement dans un dispositif-outil, tel qu'une délibération cadre, approuvée par l'ensemble des acteurs.

« VP : Mais il y a un moment où... la règle du jeu, c'est, on part derrière une seule démarche, et en plus, on demande aux gens de délibérer, donc on demande que tout le monde rentre dans ce cadre de là. Aujourd'hui, tout le monde le fait, tu as vraiment cette notion que tout le monde va dans le même sens, on ne voit qu'une seule tête... (...) Toutes les collectivités ont décidé de délibérer sur le projet, donc ça donnait bien le côté, on est tous en ordre de marche, on va le porter collectivement. Chouat a dit ok, on va envoyer une délibération cadre. Donc c'était un message fort auprès du STIF, de la Région. »

Si stabiliser est nécessaire pour avancer, l'étape de validation ne doit toutefois pas arrêter le processus, qui doit pouvoir rester ouvert et souple pour s'adapter aux évolutions du contexte. Il s'agit donc de trouver un équilibre entre validation (engagement officiel), appropriation (passage à l'acte) et réversibilité (capacité d'adaptation et d'ouverture).

« LL : La réunion marque un moment où les choses ne sont plus réversibles... enfin jusqu'à un certain point...

VP : Oui, jusqu'à un certain point. Parce que ça reste du projet, donc c'est vivant. L'avantage du projet aussi, c'est que parfois tu veux aller là, mais tu vas aller un peu à côté... parce que la vie d'un projet, c'est ça. C'est comme construire une maison, si c'était facile, ça se saurait. Y'a toujours des problèmes et tu vas t'adapter, rien n'est jamais complètement irréversible. Maintenant il faut que ce soit des choses à la marge, pas que ça remette en cause toute l'économie générale du projet. Ça il faut que ce soit détricoté bien en amont. (...) Ce qui est important, c'est d'avoir le suivi derrière, d'essayer de laisser ouvert, en disant : si y'a quelque chose qui vous chagrine, vous nous faites vite un retour. C'est aussi pour ça qu'on fait des compte-rendus, sur lesquels on demande aussi un retour, ce qui parfois peut permettre à une collectivité de dire : ah bah ça j'ai oublié d'en parler, est-ce qu'on peut pas l'aborder... ça ne sera pas dans le compte-rendu parce qu'il doit être fidèle, mais ça peut être dans le mail d'accompagnement, dire, ce point là n'a pas été abordé, et telle collectivité souhaiterait que ça puisse faire l'objet d'une discussion lors de la prochaine rencontre...»

▪ ***Les produits de l'action : construction d'espaces frontière***

Les chefs de projets soulignent la nécessité pour le projet de produire des résultats tangibles, faisant la démonstration de la productivité du projet. La productivité est en elle-même la preuve de son utilité et de son efficacité, justifiant la poursuite de l'action. Ces produits issus de l'action collective constituent ensuite des « acquis », fixant momentanément le projet dans une forme particulière. Celle-ci sert enfin de pré-supposé de l'action et participe à la construction d'une mémoire et d'une histoire commune.

« AB : C'est vrai aussi qu'on est sur une démarche pilotée par une élue, qui a besoin quand même des fois, qu'il y ait des produits concrets qui sortent, pour qu'elle n'ait pas derrière des critiques des élus qui disent, la Mission Sud, elle fait rien de concret. Donc voilà, le temps de la Mission Sud, il faut aussi qu'il soit ponctué par des choses concrètes qui montrent que c'est pas que de la parlote et qu'il y a des actions qui se développent. »

Les dispositifs concrets et outils opérationnels, tels que le schéma d'aménagement et le Guide pour la valorisation des paysages du Pôle d'Orly, le PACTE du Pôle d'Orly et celui de la Mission Sud, le schéma des transports du Sud Essonne, les diagnostics et les schémas d'aménagement de la RN7 et de la RN20, sont autant de points d'ancrage à partir desquels les partenaires peuvent à la fois :

- Se donner une image d'eux-mêmes et pour eux-mêmes, renforçant leur identité partagée ;

- S'appuyer pour poursuivre et continuer à préciser cette identité.

Les premières Assises du Sud Essonne, premier aboutissement de tout le travail effectué en amont, ont débouché, nous l'avons vu, sur la sélection de deux thèmes (le développement économique et les transports), qui vont permettre l'introduction d'un « dispositif-outil » : le PACTE pour l'emploi et la formation. Ce dispositif mis en place par la Région, organise la contractualisation avec les acteurs locaux, pour conduire des actions définies collectivement, à partir d'un diagnostic conjoint. Ce dispositif prend le relais des commissions et des groupes de travail dans le cas du Pôle d'Orly comme du Sud Essonne, en offrant un cadre concret pour organiser et orienter les échanges et la négociation (des actions, de leur financement).

« AB : Donc tout naturellement, par rapport au développement économique, tous les débats montrent qu'il y a nécessité pour les intercos de s'associer pour former une véritable stratégie de développement économique à l'échelle du Sud Essonne (...)

Et donc, y'a un outil au niveau de la Région, qui s'appelle le PACTE pour l'économie, le développement économique et la formation qui semble être un bon outil pour élaborer cette stratégie puisque le PACTE, il s'organise en : élaboration d'un diagnostic partagé, élaboration d'orientations, et donc d'une stratégie, et ensuite définition d'actions, qui seront ensuite à porter par... Donc on s'est dit que c'est le bon cadre pour faire travailler ensemble les intercommunalités du Sud Essonne, donc on voit auprès de la Région si c'est faisable, on voit avec les élus qui sont plutôt partants et on se lance dans le PACTE Sud Essonne. Donc là ça fait un an qu'on travaille là-dessus, le diagnostic est réalisé, on en est à l'élaboration des premières orientations stratégiques et ensuite on va rapidement passer à la détermination des actions, et c'est là qu'on va pouvoir un peu vérifier si les intercommunalités sont bel et bien en capacité de travailler ensemble. Parce que là, en fin de compte, l'objectif du PACTE, c'est pas que chaque intercommunalité vienne faire sa liste de course et dise, moi j'ai ce projet là, moi j'ai ce projet là, moi j'ai ce projet là, mais bien qu'au final on ait un programme d'actions qui prenne en compte toute la stratégie qui aura été déroulée avant, et que du coup il y ait des intercommunalités qui soient peut-être capables d'abandonner un action et de dire, cette action que je portais là, c'est une action à l'échelle de mon interco, mais on peut peut-être faire plus... »

Le thème commun et le compromis sortent précisés et renforcés de leur traduction dans un dispositif opérationnel. Celui-ci joue un rôle essentiel pour la construction identitaire des territoires comme lieux de projets : pour la première fois, leur nom est associé à un dispositif reconnu institutionnellement. Une étape loin d'être anodine dans la trajectoire du projet, qui marque la reconnaissance officielle du territoire comme cadre de l'action. Après les Assises, la signature des PACTEs avec la Région constitue sans doute pour le Pôle d'Orly comme pour le Sud Essonne une étape fondamentale dans l'émergence de ces territoires informels. Tournés vers l'opérationnel, ils viennent compléter et préciser le thème commun et ouvrir sur une nouvelle étape de construction collective de l'action.

Tous ces produits représentent des « zones frontières » (La Cecla, 2002), produits de la rencontre, appropriés par les partenaires (cf. Chapitre 3). La construction de cette zone frontière représente une épreuve plaçant les acteurs face à la nécessité de s'accorder autour d'un thème, c'est-à-dire d'une vision, d'orientations pour l'action. L'épreuve est donc celle de l'appropriation par les acteurs du thème élaboré collectivement, qui doit s'imposer par rapport à ceux qu'ils portaient séparément, chacun de leur côté, auparavant. La stabilisation réussie a pour condition et passe par cette appropriation d'une identité partagée. Le produit témoigne, une fois réalisé, de la consistance et de la force du compromis.

Si les étapes de validation et les produits constituent des étapes nécessaires pour faire progresser le projet, jusqu'où doivent aller cette stabilisation et cette fixation. En termes de dispositifs, on pourrait notamment considérer l'institutionnalisation comme l'aboutissement d'une personnification du projet : l'identité partagée donnant lieu à une entité institutionnelle dédiée et reconnues. Est-elle un passage obligé du projet ?

3.2.2 L'institutionnalisation comme horizon d'attente

Le chemin de la stabilisation pose donc finalement la question de l'institutionnalisation. Le projet, entraînant une définition de plus en plus précise du thème et du compromis et une fixation progressive des dispositifs en place, peut conduire à la construction d'un cadre qu'il ne resterait plus qu'à institutionnaliser. L'institutionnalisation de ce cadre semble alors être la traduction la plus directe de la constitution d'une nouvelle identité et la plus aisée à reconnaître.

L'institutionnalisation présente tout d'abord un intérêt matériel : elle permet de fixer, au sein d'une structure, la répartition des financements, d'officialiser et de stabiliser dans la durée la participation des acteurs, de financer une ingénierie propre au projet. Dans le cas de la Mission Sud, les actions engagées à travers le PACTE en particulier, soulignent le manque d'ingénierie commune aux acteurs pour les conduire.

« AB : Mais alors là se pose encore une autre question, qui se pose d'ailleurs dans le cadre du PACTE... enfin qui se pose ou qui ne se pose pas selon les avis... en fait elles ont très peu d'ingénierie ces intercos, donc ça pose la question de la mutualisation des ingénieries. Et on en revient à ce que je te disais au début : si en 2006 ils avaient constitué un Pays, aujourd'hui, ils auraient vraiment une entité existante à l'échelle du Sud-Essonne et une ingénierie pour pouvoir porter tout ça. Aujourd'hui les Pays, ça n'existe plus. Donc la question c'est est-ce que les intercos iront jusqu'à se demander comment ils peuvent matérialiser ce travail en commun. C'est-à-dire est-ce qu'ils peuvent continuer à travailler ensemble sans avoir une ingénierie commune, ou plutôt comment ? Est-ce qu'ils vont créer une association ? Il y a des acteurs qui vont assez loin, sur le PACTE notamment, ils proposent la création d'un syndicat mixte. Alors nous on n'est pas forcément... parce que ça pose l'intégration de tous les autres acteurs derrière, et notamment celle du département. »

La constitution d'une entité semble également pouvoir apporter, sur un plan symbolique, un support pour la construction identitaire et la stabilisation de cette identité. La chef de projet a en effet déjà insisté sur la difficulté qu'il pouvait y avoir, dans le cadre du schéma sur le développement économique de faire prendre en charge par une commune ou une intercommunalité une action qui doit avoir un impact sur tout le Sud Essonne, quitte à abandonner l'une de ses propres actions. C'est d'ailleurs une des pistes qu'elle semble privilégier : la constitution d'une intercommunalité regroupant plusieurs intercommunalités existantes à l'échelle du Sud Essonne lui semble pouvoir découler naturellement de la dynamique initiée par le Conseil général, dont il pourrait alors se détacher.

« AB : Nous l'idée, c'était le département joue son rôle d'ensemblier, il met les acteurs autour de la table pour que eux ensuite puissent travailler ensemble. Donc je dirais qu'aujourd'hui c'est... Par exemple pour le PACTE, c'est réussi, donc je me dis presque qu'à un moment donné, on pourrait se retirer maintenant de la chose. Sur les autres thèmes, vu que les choses sont moins structurées, on peut continuer à jouer notre rôle, mais sous quelles forme ? Est-ce que la Mission Sud-Essonne, c'est quelque chose qui va pouvoir perdurer comme ça plusieurs années ? Est-ce qu'on devrait pas relancer quelque chose comme l'association des Pays de Juine, avec une intercommunalité de projet ? Y'a des projets européens qui permettent de

financer des postes d'animateur territorial en plus, sur des intercommunalités de projet, donc ils pourraient tout à fait... et puis même, un poste d'animateur territorial réparti sur l'ensemble des intercos, au final, ça fait pas non plus un budget énorme pour chacun. Moi je pense que l'association ce serait le truc le plus souple et le plus simple à mettre en place. »

Malgré les avantages de l'institutionnalisation et la tendance qui semble pousser naturellement vers elle, la particularité de la collaboration engagée par le CG ne peut souvent trouver de traduction institutionnelle directe. Les dispositifs mis en place par les CG répondent à plusieurs besoins qui trouvent difficilement de traduction dans les structures institutionnelles existantes :

- **Un besoin d'articulation des collectivités**, tant horizontalement que verticalement ;
- **Un besoin de souplesse, d'ouverture et de temps** pour permettre la concertation et la construction progressive d'une identité partagée, permettant d'engager sa déclinaison sur un plan opérationnel.

L'intercommunalité serait ainsi synonyme de disparition de la collaboration entre les divers échelons territoriaux. Le syndicat mixte offre une possibilité de maintien de cette collaboration mais peut apparaître limité dans ses fonctions : constitué autour d'un objectif prédéfini, il n'offre pas la souplesse de diversification thématique des démarches initiées par le CG, il n'est par ailleurs pas pensé pour durer au-delà de la réalisation d'une mission donnée.

Il semble bien difficile de juger de la réussite de nos projets à l'aune de leur capacité à créer une structure pour porter « l'objet » créé, lui donner un cadre institutionnalisé. Et l'on peut s'interroger : serait-il attendu car seul connu ? Il n'est pas évident que nos projets gagnent à être institutionnalisés ni qu'ils puissent simplement l'être. L'institutionnalisation, si elle stabilise et matérialise d'un côté, réifie et fige de l'autre. Il nous faut donc considérer les voies de la construction d'une identité partagée dans leur diversité cf. chapitre 3. Les formes incarnant cette identité sont en effet plurielles, l'institutionnalisation du cadre des échanges n'en étant qu'une parmi l'ensemble de celles que peut prendre la zone frontière issue de la rencontre.

3.2.3 L'improvisation et l'écart avec l'horizon d'attente institutionnel

Si l'on se base sur la trajectoire de l'innovation présentée par Alter, force est de constater que sa vocation est d'être finalement assimilée par l'organisation. La dernière phase de la trajectoire de l'innovation aboutit à son intégration au cadre organisationnel existant, donc finalement à son institutionnalisation, bien que celle-ci ne fasse que clore un cycle lui-même destiné à se répéter : *« L'institutionnalisation n'a ainsi rien de la fin d'une histoire, elle n'en est qu'une étape. Et les trois séquences présentées (...) se répètent régulièrement. »* (Alter, 2010, p.126)

La problématique d'Alter est celle de l'influence de comportements individuels subversifs sur un collectif, jusqu'à ce qu'ils deviennent la norme. Le processus de transformation de l'invention en innovation s'achève (et est jugé réussi) à la normalisation de cette dernière, c'est-à-dire son intégration aux procédures officielles et diverses boîtes à outils de l'institution. En cela, la trajectoire de l'innovation diffère de celle de l'improvisation et c'est ici que la comparaison trouve sa plus importante limite. L'improvisation, nous l'avons vu, ne suit pas cette logique et diffère en cela fondamentalement de l'innovation : elles ne tendent finalement pas vers le même objectif. Il n'y a pour ainsi dire pas de repos pour l'improvisateur, non plus que d'arrêt pour l'œuvre émergente. Les analyses d'Alter orientées vers une normalisation de l'innovation, ne

nous permettent donc pas de prendre en considération la dimension essentiellement inachevée et informelle (c'est-à-dire non institutionnelle) de l'action improvisée. L'action improvisée semble alors se construire en partie dans l'écart avec l'horizon attendu de l'institutionnalisation.

▪ ***Deux dispositifs qui jouent avec les cadres : Pôle d'Orly et Syndicat mixte RN20***

Le Pôle d'Orly constitue peut-être l'exemple même d'une démarche qui semble ne trouver aucune traduction en termes d'institutionnalisation. Les tentatives de construction d'une gouvernance stabilisée n'ont finalement pas pris. Réfléchissant aux modalités de poursuite de la démarche, la chef de projet Pôle d'Orly interroge la capacité de la structure de gouvernance à assurer son pilotage ainsi que la pertinence de l'effacement du rôle du CG.

« GJ : Est-ce que le comité de pilotage [de la démarche], c'est le Conseil de Pôle ? ou est-ce que c'est un comité de pilotage juste avec les départements ? Parce que finalement, le Conseil de Pôle et la Conférence de DD, on dit, en gros, c'est pas piloté par le département, on veut que le dispositif soit approprié par l'ensemble des acteurs, et qu'à la rigueur si n'importe quel acteur a envie de convoquer le Conseil de Pôle sur n'importe quel sujet, il le fait. Sauf que finalement, c'est pas ce qui se passe ; c'est des structures départementales, des objets départementaux, donc euh... Est-ce que le Conseil de Pôle c'est un comité de pilotage ? »

Si les raisons de cet échec sont multiples - l'apparition de structures concurrentes étant également une cause importante, les blocages politiques locaux ne pouvant non plus être ignorés - il semble que la démarche ait un besoin de souplesse et d'ouverture (aussi bien en termes d'acteurs que de thématiques) et que toute tentative visant à la fixer dans un cadre figé et déterminé semble bien plutôt l'affaiblir que la renforcer. La fonction de médiation jouée par le CG ne semble pas pouvoir être reprise et assurée par une structure. Le Conseil général, au sein du Pôle d'Orly doit conserver son rôle de passeur, afin de permettre aux uns et aux autres d'entrer et de sortir de la zone frontière : il doit y inviter, permettre à d'autres d'initier l'invitation également, mais surtout, il doit garantir qu'il sera toujours possible d'intégrer de nouvelles personnes, permettre de trouver à chaque fois, des modalités de coopération, de négociation, de construction collective de l'action adaptées aux questions traitées, etc.

À l'autre extrémité, le Syndicat Mixte d'étude de la RN20 paraît représenter l'exemple d'une institutionnalisation réussie, forme de normalisation de l'innovation à travers la stabilisation d'un nouveau cadre pour l'action, à la fois autonome par rapport aux entités qui le composent et étroitement lié à elles. Mais la stabilité de la forme n'est qu'apparente, elle constitue en réalité sans doute un premier arrêt - une forme provisoire autour de laquelle de dessine les contours d'une entente - et sera sans doute appelée à évoluer vers un syndicat mixte opérationnel par exemple. Il faut par ailleurs souligner la particularité de la dynamique de projet qui se développe autour de la RN20, centré sur un objet d'étude - la route -, facilitant l'appropriation du thème et sa reprise par les acteurs locaux. En prenant le problème par l'extrémité opérationnelle pour remonter ensuite vers la stratégie territoriale, la démarche favorise l'implication du territoire mais ressort finalement plus du projet d'aménagement que du projet de territoire. Sortie de ce projet de reconversion de la route, il n'est pas évident que la gouvernance se poursuive.

La structure, apparemment bien balisée en termes de fonctionnement, cache par ailleurs une réelle complexité. Le syndicat mixte entretient tout d'abord des liens ambigus avec le CG qui

permettent de ne pas l'envisager complètement comme une structure indépendante des cadres dont elle est issue, en particulier à travers le statut de la directrice qui doit jongler en permanence entre son appartenance aux deux structures et sa double fonction de représentation (cf. Chapitre 6, section 4.2). En outre, à côté des règles de fonctionnement formelles instituées par le syndicat mixte, des modalités de fonctionnement informelles se sont mises en place, qui permettent d'assouplir, voire de s'affranchir, des règles fixées par l'institution « syndicat mixte ».

« LM : Au moment où on a décidé de ne pas mettre les communes au syndicat mixte, même s'il avait un représentant par machin, ça leur suffisait pas, donc on a créé un comité consultatif... Il regroupe les membres du conseil syndical, les communes, mais aussi tous les partenaires, ceux qui ne peuvent pas être membre d'un syndicat, comme l'Etat, l'Etat n'a pas le droit, ceux qui ne veulent pas, comme le Conseil régional et également le STIF, l'AUDESO, l'EPF. Et donc le fonctionnement qui a été choisi, c'est que toutes ces réunions soient concomitantes, le même jour. Le comité syndical, là c'est très cadré, il faut un quorum... on ne le fait intervenir que sur vraiment l'administratif, au sens, le budget, les délégations de compétences, dès qu'on commence à parler du schéma de référence et du fonds on passe en organisation comité consultatif. Les convocations sont à la même heure, ou décalées, soit des fois on commence avec le comité syndical, on fait une interruption de séance et puis on repasse en comité syndical pour les délibérations... donc c'est très transparent, et c'est des grands-messes.

Il a été décidé de ne pas faire de bureau, par exemple avec les présidents d'agglos, ils ont pensé qu'ils allaient commencer à s'étriper si on commençait à se dire qui on met dans le bureau, donc ils ont préféré ne pas faire de bureau... mais moi je trouve que ça manque un peu. On s'était dit, on continuera à se réunir en petits comités, mais comme c'est pas institutionnalisé et qu'on n'a pas beaucoup de temps, on ne s'est plus réuni et je pense que ça manque, je vais essayer de réunir les présidents d'interco pour avoir des préparations et désamorcer les conflits en petit comité. »

Le comité consultatif permet ainsi d'élargir considérablement le cercle des partenaires impliqués, en y associant des institutions qui « ne peuvent pas être membre d'un syndicat », mais qui de fait, par ce système contribuent autant que les personnes officielles aux choix qui sont réalisés. L'articulation de l'instance institutionnelle et de l'informelle parvient à créer une forme innovante, adaptée à l'histoire et au contexte du territoire. Il s'écarte ainsi du fonctionnement institutionnel normal – c'est-à-dire normalisé – lui correspondant, pour se rapprocher des modalités de gouvernance plus souples mises en œuvre par ailleurs par le CG.

▪ ***La construction d'outils hybrides pour formaliser le compromis autour du thème commun***

L'élaboration d'outils hybrides, mélangeant les styles afin de satisfaire le plus grand nombre et de s'adapter aux exigences de chacun, représente un aboutissement de ce travail d'approfondissement du thème et de resserrement autour d'un objet commun. La chef de projet RN20 décrit ainsi un cahier des charges comme un « mouton à cinq pattes » :

« ASA: Alors, justement, je vais avoir à en faire un [cahier des charges], très prochainement, pour les études qu'on doit lancer, que je t'ai décrites tout à l'heure. Et là aussi, c'est un peu un mouton à cinq pattes qu'on a en tête. Je ne suis pas sûre que je vais trouver un cahier des charges possible à adapter à cette mission. Donc il faut qu'on arrive à le travailler de façon très pertinente.

LL : Concrètement, un mouton à cinq pattes... pourquoi ?

ASA: Parce que ce sera à la fois une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans la quelle on doit trouver aussi des missions d'OPC urbain. Et aussi une mission purement technique qui doit regrouper des études spécifiques de circulation, peut-être d'ouvrage, et tout ça en lien avec l'avant projet technique routier du CG et tout ce qui se fait au niveau du territoire. Et tout ça adapté à quatre ou cinq territoires, qui sont plus ou moins avancés dans leurs réflexions. Il faut qu'on arrive à faire un montage un peu spécifique, avec différentes étapes, différentes tranches peut-être qui seront enclenchées en fonction de l'avancement des uns et des autres... On fait un mélange des genres. Le fil conducteur, ça va être une mission de maîtrise d'œuvre urbaine qui va focaliser sur quatre territoires le long de la RN20, pour venir approfondir l'étude urbaine de ce territoire là, donc comprenant différents volets : foncier, aménagement, déplacement... à une échelle pré-opérationnelle. Et pour alimenter cette réflexion, il va falloir faire des études techniques plus précises, on pourrait les lancer indépendamment, et qu'elles viennent alimenter la réflexion globale. Mais si on fait ça, on peut craindre de ne pas avoir les meilleurs spécialistes. Parce que si on lance cette mission de maîtrise d'œuvre urbaine, de cette façon, on va s'adresser aux plus grand spécialistes, avec des équipes pluridisciplinaires pour toucher toutes ces thématiques... c'est pas décidé encore. »

*
* *

Le temps du projet est un temps long, celui de l'évolution des mentalités de la maturation des jeux d'acteurs, du déplacement du centre de gravité d'un territoire.

Plusieurs formes de fin se dessinent. Elles impliquent pour le leader :

- Soit de devenir complètement étranger au projet, celui-ci débouchant par exemple sur une structure institutionnelle qui s'indépendantise et s'extrait du pilotage par le leader originel (intercommunalité) ;
- Soit de normaliser l'innovation dans sa forme originale, en trouvant un moyen de l'articuler à sa propre institution, comme avec le syndicat mixte ;
- Soit de poursuivre sa mission de coordination en maintenant une structure informelle, mais pas éternelle.

Dans une logique d'action improvisée, les briques de stabilisation ne sont pas une fixation définitive.

L'écart avec les l'institutionnalisation n'est plus une limite, une imperfection mais une de ses particularités et souvent une des conditions de leur durabilité ainsi que de leur efficacité. Les dispositifs sont certes fragiles, dépendant notamment de la présence d'élus pour la porter, malgré tous les efforts des chefs de projet, dépend de la bonne volonté des partenaires de poursuivre « bénévolement » leur travail de collaboration, mais l'efficacité ne doit pas être cherchée seulement dans les traces stabilisées et formalisées. Il apparaît finalement dans la nature des projets relevant de l'action improvisée de conserver une forme ouverte. Il nous faut donc examiner différentes formes de conséquences, c'est-à-dire différentes formes de suites.

3.3 Formes de la suite

Comment sortir de l'institutionnalisation comme condition et/ou marque de réussite de la trajectoire ? Le thème doit-il s'exprimer et se traduire à travers une forme unique, le peut-il seulement ? Dans la logique de l'action improvisée, le thème est plutôt pensé comme pouvant être repris et transformé, pris dans un cycle de recommencement caractéristique d'un Devenir actif. Si le thème n'est pas associé à un dispositif, qu'il ne s'impose pas comme une zone frontière à l'origine d'une nouvelle identité (qu'il ne devient pas œuvre collective, joué collectivement) on ne peut pas dire pour autant qu'il ne prend pas, qu'il n'a aucune efficacité. La productivité et l'efficacité prennent d'autres formes et doivent être cherchées ailleurs.

3.3.1 Une histoire « à suivre... »

Les mises en garde des chefs de projet sont systématiques et prennent une forme récurrente lorsqu'ils évoquent les orientations présentes et la forme qu'ils voient se dessiner et se stabiliser, aussi bien pour le thème que pour le dispositif associé à leur projet. Aussi pertinentes qu'ils puissent paraître, ils savent que rien n'est jamais gagné et prennent soin de préciser.

« ASA: Alors ce que je te dis là, rien n'est acté en fait, puisqu'on est en pleine phase de réflexion, et de construction de cet outil, pour l'adapter au mieux aux besoins de ce projet. Peut-être que si on en rediscute dans six mois ou dans un an, ça aura totalement changé, évolué. En tous cas aujourd'hui, c'est ce qui se dessine. »

Le temps joue un rôle central, en lien notamment avec le calendrier électoral, il faut s'attendre et rester ouvert à tous les changements imaginables. À l'échelle des parties du projet, même lorsqu'une problématique et/ou un dispositif semble s'imposer, on ne peut connaître ni déterminer *a priori* la forme qu'ils prendront. De même, rien ne peut garantir la poursuite du projet lui-même. L'avenir du dispositif le plus institutionnalisé, le syndicat mixte, reste lui-même incertain. La chef de projet de la Mission Sud, évoquant les débouchés de la mission explique :

« AB : Moi je pense que l'association ce serait le truc le plus souple et le plus simple à mettre en place. Mais c'est vrai que là, y'a des gens qui commencent à reparler de gouvernance, donc ça va être remis sur la table et ça va peut-être déboucher sur quelque chose, mais pour l'instant, on n'en sait rien ! Donc voilà la Mission Sud Essonne existe toujours, tant que Mme Champion aura son assise sur le territoire je pense que ça continuera à fonctionner, ça va aussi dépendre des gens qui sont en place, des élus... on ne voit pas encore la fin de la Mission Sud Essonne... »

La chef de projet RN20, de son côté, évoque chaque étape de stabilisation comme un état transitionnel, en attente du suivant :

« LM : Non, c'était pas prévu. Et dans les statuts, il n'est pas prévu que ce poste [Directeur du syndicat mixte] soit permanent, il est sur un an, renouvelable deux fois. Mais pour le moment, on ne s'oriente pas vers une autonomisation du syndicat mixte, avec une montée en puissance, avec location de locaux, recrutement direct de personnel, etc. Là, en gros, il mène le schéma de référence jusque début 2011, après... soit... c'est pas décidé, en fait... »

Même s'ils sont porteurs d'une vision qui relève pour eux de l'évidence, les chefs de projets, au cœur du processus d'improvisation, ne peuvent maîtriser son issue. Accepter et intégrer l'incertitude comme donnée fondamentale de leur action peut s'avérer difficile : une trajectoire qui s'écarte de l'objectif qu'ils pensent le plus légitime et porteur pour le projet peut générer un

conflit interne difficile à supporter (cf. Chapitre 6). Mais il leur faut faire, essentiellement, avec l'absence de connaissance de la fin ainsi qu'avec les modifications des partenaires.

De fait, le résultat n'étant jamais certain, le doute subsiste toujours sur son aboutissement et en particulier sur le risque que le projet n'aboutisse sur rien de nouveau. Faire converger les intérêts autour d'un thème commun implique que certains partenaires abandonnent leur propres projets pour s'intégrer dans une dynamique commune, le thème qui se resserre et le compromis qui se précise constituent des « moments de vérité » : les partenaires suivent-ils ? La dynamique a-t-elle vraiment pris ?

« AB : Après, c'est difficile de faire comprendre à une interco qu'elle devrait abandonner un projet qui peut lui rapporter des emplois, parce qu'il y a un autre projet bien plus structurant à l'échelle du Sud Essonne qui peut se faire ailleurs. Alors on n'en est pas encore là, mais moi je me dis qu'il y a peut-être un risque qu'à un moment donné il y ait des intercos qui ne soient pas satisfaites, parce que leur projet va pas rentrer dans les clous de ce qui va être décidé. Il y a soit ce risque là, soit le risque que chacun ait ses projets d'avant et que la stratégie, ce soit finalement que tout le monde se mette d'accord autour de ces projets, et que ça ait été inutile, parce que ces projets, on les connaissait déjà plus ou moins, et si c'est bosser pendant un an pour sortir les actions qu'on avait déjà en juillet 2010... »

3.3.2 La question du passage à l'opérationnel : la productivité au second degré

▪ ***Les conséquences opérationnelles indirectes***

La question de la fin et des conséquences indirectes de l'action interroge les produits de l'action. Dans un contexte où les différentes identités (notamment institutionnelles) impliquées conservent leur intégrité, le projet constitue une zone frontière à l'intérieur de laquelle on peut entrer et échanger mais dont on peut également sortir. La productivité ne doit pas être considérée seulement à l'intérieur des frontières du projet ni de l'institution pilote. Le travail d'échange a de nombreux résultats non quantifiables, parfois difficilement visibles, qui ne sont pas rattachés directement au projet, car portés séparément par les partenaires. L'efficacité du projet ne peut être évaluée seulement à l'aune des conséquences directes de l'action : les conséquences indirectes doivent être recherchées. Pour observer et analyser l'efficacité de l'action des chefs de projet comme des projets dans leur ensemble, il faut alors ouvrir la focale, les effets de l'action étant parfois éloignés du point de départ originel et du point d'arrivée imaginé (c'est-à-dire de l'horizon d'attente).

Les acteurs extérieurs aux projets conduits au sein de la direction de l'aménagement ainsi que les partenaires du projet eux-mêmes, interrogent souvent le Conseil général, par l'intermédiaire des ses agents ou de ses élus, sur les débouchés opérationnels des projets. En l'absence de visibilité directe sur tels débouchés, leur utilité ainsi que leur efficacité sont interrogées. Si le Conseil général tente de palier à ces critiques en privilégiant les actions pouvant déboucher sur des « produits de sortie » matérialisant la productivité des projets (cf. supra), ces produits ont eux-mêmes souvent un caractère plus stratégique qu'opérationnel. L'utilité et l'efficacité de l'action conduite dans le cadre des projets de la direction, associées à l'opérationnalité, est dès lors difficile à mettre en évidence.

Interrogé sur ce sujet, le chef de projet du Pôle d'Orly explique que les projets tels que celui du Pôle d'Orly n'ont simplement pas de vocation à l'opérationnalité, lorsqu'elle existe, celle-ci étant plutôt indirecte.

« SB : Je pense que oui, je savais que ça allait pas déboucher sur de la programmation urbaine, et c'était pas forcément ça que je recherchais de toutes façons ! On parle de ça depuis le début : projet d'équipement, d'infrastructure... Le Pôle d'Orly, c'est pas cette échelle. C'est vrai qu'on n'a jamais trop su... On a souvent parlé de démarche plus que de projet, il est protéiforme ce projet. Projet de projet, méta-projet... Les questions de formalisme opérationnel, elles sont vraiment venues seulement avec la création de l'EPA en fait, parce que c'est leur boulot, quoi. (...)

Y'a pas d'opérationnel au sens de l'aménagement opérationnel, au sens de la construction... mais il y a de l'opérationnel par rapport aux évolutions du projet et aux conséquences qu'il a eues, sur les acteurs, sur un certain nombre de financements sur des opérations...

Au niveau opérationnel pur, on a quand même travaillé beaucoup avec Aéroports de Paris pour définir le tracé du site propre du transport en commun. Et c'est pas un hasard si aujourd'hui la ligne 14 est prolongée jusqu'à Orly. On n'a pas toujours la bonne méthode ou tout à fait le bon projet tout de suite. Mais à un moment donné ça ressort... On a toujours dit : Orly est mal relié à Paris, alors on regardait, les projets et études jamais sortis de la RATP... Alors il y a eu le projet Orlyrail de la SNCF avec le RERC, une double branche d'Orlyval à Massy, la voie dédiée sur l'autoroute A106, aujourd'hui c'est la ligne 14. Mais d'avoir dit il y a un truc au Sud de Paris qui s'appelle Orly et qui est un peu important en termes d'emplois, d'aménagement, ça a fait son chemin aussi... Les choses sont beaucoup plus opérationnelles aujourd'hui qu'il y a 5 ou 6 ans. Et pareil, sur l'Essonne, le projet de requalification autour de la RN7, il aurait pas été pareil il y a cinq ou six ans...

Le boulot de chef de projet d'Orly, c'était de donner une évidence sur ce territoire qui n'en avait pas. En aménagement-urbanisme, les projets peuvent se monter quand il y a une évidence. Ça peut être une friche dans une commune, c'est une opportunité. Pareil pour les projets de TC sur Orly, ça a servi d'opportunité ».

Celles-ci peuvent prendre différentes formes :

- Une influence sur les projets inscrits (équipements de transports en particulier) et le montant des subventions accordées dans le cadre des contrats, de type contrats de projet Etat-Région et contrat Région-Département par exemple ;
- Le co-financement d'études ;
- Le choix des tracés des réseaux de transports et évolution des plans masses des opérateurs immobiliers.

Dans le cas du Pôle d'Orly, la réalisation du tramway Villejuif-Juvisy, le tramtrain Massy-Orly, ou encore le prolongement de la ligne 14, sont en grande partie à mettre au crédit de la démarche. En attirant le regard sur un secteur qui peinait à s'affirmer comme prioritaire pour le financement d'infrastructures et en mettant en évidence les enjeux qu'elles y recouvraient, la démarche collaborative a permis de débloquent ces projets, qui attendaient depuis parfois plusieurs décennies une mobilisation capable de les faire voter.

Ces conséquences indirectes sont parfois associées à des idées qui n'ont pas toujours été reprises dès leur première formulation, un processus de percolation est à l'œuvre qui permet d'en voir ressurgir. Elles sont par ailleurs aussi inattendues que difficiles à provoquer. Ce sont souvent les projets qui paraissent les moins favorables à la dynamique des conséquences indirectes, qui en provoquent le plus.

▪ *La prise en charge par le local de l'opérationnalité*

Le chef de projet est ainsi entré un jour dans mon bureau, visiblement porteur d'une bonne nouvelle : « Tu devineras jamais quoi... ». Il vient de recevoir un courriel : Aéroports de Paris souhaite organiser une réunion avec la ville de Morangis au sujet de la promenade aéroportuaire d'Orly et demande au CG, qu'ils considèrent à l'origine de l'idée, d'être présent lors de l'échange. Le chef de projet élabore des suppositions pour comprendre comment ADP a pu en arriver à se saisir de ce projet et à initier des discussions avec les communes. C'est sans doute le cabinet d'architecte Castro qui est à l'origine de cet essaimage d'idées : celui-ci travaille pour le syndicat mixte de la Plaine de Montjean (communes de Wissous, Rungis et Thiais, partie Nord de la plateforme) a eu connaissance du guide pour la valorisation des paysages du Pôle d'Orly et a aimé l'idée de la promenade. C'est probablement lui qui a commencé à en parler et à diffuser l'idée. Morangis, au Sud de la plateforme s'y est à son tour intéressé pour s'en servir dans ses négociations bilatérales avec ADP.

« SB : C'est comme une boule de billard qui revient après avoir fait trois bandes, elle revient par trois angles différents et en plus, ça arrive par ADP cette fois ! (...) Ca prend ! On nous sollicite sans qu'on fasse rien ! Le truc le moins abouti, sur lequel on lutte depuis un an pour avoir les dernières corrections [le Guide paysage] (...), qu'est même pas encore publié, c'est ce truc qui nous revient dans la figure alors qu'on n'a même pas encore communiqué dessus ! C'est l'effet magique du Pôle d'Orly. Ca se passe presque sans nous ! »¹⁷³

La réaction du chef de projet est particulièrement significative : l'excitation du moment est liée à la satisfaction de voir une des propositions issue des travaux collaboratifs être reprise, sans aucune incitation du Conseil général, et s'engager sur la voie d'une mise en œuvre. Le projet « prend », c'est-à-dire que les partenaires, s'approprient les travaux et les réinjectent directement dans leur action personnelle d'une part, et s'appuient sur la rencontre initiée dans la cadre du projet pour la prolonger et l'approfondir entre eux, d'autre part. Aéroports de Paris et les communes pourraient ici entamer un projet commun, sans nécessairement passer par la médiation du Conseil général.

La dynamique des conséquences indirectes repose ainsi sur deux mécanismes : l'appropriation du thème par les partenaires et la poursuite de la rencontre initiée par le projet dans un autre cadre. Le rôle d'impulsion et de fédération du Conseil général n'est plus ni la condition d'émergence ni de réalisation du projet. Le passage à l'opérationnel est pris en charge par l'aval. C'est bien une marque de réussite du projet selon le chef de projet, le thème est approprié et repris par d'autres, jusqu'à faire disparaître le leader.

▪ *Rendre visibles les conséquences indirectes*

Dans un contexte de mise en œuvre de moyens définis pour répondre à des fins préalablement identifiées, l'évaluation de l'action des chefs de projet se ferait en termes d'efficacité (sur le résultat) et d'efficience (en fonction des moyens mis en œuvre). Dans le contexte de l'action improvisée, l'évaluation de leur action est beaucoup plus complexe puisque le résultat n'est pas une donnée connue au départ : elle doit donc intégrer la capacité à définir ces objectifs, à les

¹⁷³ Notes prises sur le vif pour retranscrire ses propos.

porter, à les partager et à les redéfinir avec les partenaires. Cette situation peut être stressante et frustrante pour les chefs de projet, soumis à la crainte de l'échec (s'ils ne parviennent pas à transformer l'invention-incitation en innovation) ou de la critique (remettant en cause l'utilité d'une démarche dont la productivité n'est pas directement visible).

Rendre visibles les conséquences indirectes, afin de les mettre au crédit du projet collectif, fait dès lors partie du travail des chefs de projet. Si la requalification de la RN20 semble être un thème qui a pris, engendrant un changement de regard sur le territoire, le rythme de sa mise en œuvre est très lent. Pour associer chaque « coup parti » et à venir, à ce projet global et à une identité commune, il est nécessaire que chaque réalisation soit visiblement associée au projet, identifiable et raccrochable à celui comme une pierre à un édifice et ne soit pas considérée comme une construction isolée. Il s'agit de donner une autre dimension (une autre interprétation) aux différents projets existants et à venir autour de la RN20, pour les intégrer dans un ensemble plus vaste, dont ils découlent.

« LM : On en est là à une prise de conscience, en douceur, par les communes, que les choses changent, qu'il va se passer quelque chose. Maintenant, ce qu'il faut arriver à faire, c'est qu'à chaque fois que quelque chose se passe, on dise : c'est le début de la requalification de la RN20. Que chaque immeuble qui est bâti, on dise que c'est dans cette stratégie là, même si ça serait fait de toutes manières à la limite. Quand on fait un feu [de circulation], de dire, oui c'est dans l'urgence parce qu'il y a eu des morts, mais c'est aussi le début d'un changement de la nationale 20. Ca, on a du mal à faire voir ça aux élus. J'aimerais que tout ce qu'on peut déjà faire maintenant, ce soit identifié et associé au projet, même si ça paraît pas grand-chose et que ça se serait fait sans. Bien sûr, à un moment, on va buter sur les sous, on va pas pouvoir engager des travaux très ambitieux du jour au lendemain. Il y aura peut-être des blocages, des pertes de temps, parce que là, il y a un consensus politique qui est quand même fragile, mais au moins, il y aura une définition, un changement de mentalité par rapport à ce qu'on veut sur la RN20... »

La chef de projet RN20 organise ainsi la présence du Syndicat Mixte en tant que personne associée dans l'élaboration des PLU, afin de pouvoir rappeler les préconisations du schéma de référence et garantir leur respect, mais aussi pour rappeler l'origine des projets opérationnels intégrés au PLU, lorsque ceux-ci sont été pensés dans le cadre du schéma. Le schéma peut en effet influencer très concrètement les pratiques urbanistiques autour de la RN20. Le temps du projet étant un temps très long, le lien de paternité peut toutefois rapidement se perdre entre l'idée et les réalisations qu'elles engendrent. C'est pourquoi la chef de projet cherche à créer les conditions qui permettront de resituer les projets dans la filiation qui est la leur, non seulement pour assurer, par principe, la reconnaissance des travaux du syndicat mixte, mais également pour s'assurer que ne disparaissent pas, dans la mise en œuvre localement, par chaque commune ou chaque intercommunalité, des orientations du schéma, l'esprit de territoire et les valeurs qui ont présidé à son élaboration.

3.3.3 La question de la vocation identitaire : reprise du thème par d'autres et sous d'autres formes

Un des principaux résultats des projets conduits au sein de la DAD réside dans l'émergence d'une conscience et d'une identité collective, qui préserve l'intégrité des identités de chacun des partenaires et s'incarne dans une zone frontière, le projet, dans laquelle on peut entrer, que l'on peut endosser temporairement, mais dont on peut également ressortir, sans pour autant la

renier. L'émergence d'une conscience collective constitue alors un premier pas dans la maturation territoriale. Cette identité collective représente un enjeu fondamental, étant de fait la condition première du développement des conséquences indirectes, puisqu'au centre du mécanisme d'appropriation et de poursuite de la collaboration. Elle peut en effet se poursuivre dans de multiples directions, sans nécessairement déboucher sur la construction d'une nouvelle structure venant s'ajouter au jeu d'acteurs existant.

« AB : Tu vois, moi je suis quand même assez fière, grâce à la mission, on a fait le PACTE, c'est nous qui sommes allés voir la DDER et la Région. Alors peut-être que ça couvait, mais c'est quand même parti de nous, donc je me dis... si ça a permis au moins de faire ça... c'est de l'animation territoriale. Et je pense que maintenant, au-delà de la Mission, il y a des choses qui nous échappent aussi, les intercos se parlent et c'est tant mieux ! Il y a des synergies qui se développent, et si la MSE a servi à ça, tant mieux.

[Dans le cas où aucun nouveau projet ne sortirait des travaux de la Mission, on se demandera sans doute] Est-ce que vraiment ça valait le coup ? Et finalement, même si c'était le cas, peut-être que oui quand même, parce que malgré tout, ça fait un an qu'ils sont autour de la table, qu'ils discutent, qu'ils échangent, faudra pas être trop négatifs sur la démarche, même si c'est ça qui se passe... Parce qu'on sent qu'il y a quand même les esprits qui s'éveillent à cette problématique du Sud Essonne. Voilà, quoiqu'il arrive, je pense que ça aura quand même été bénéfique. Donc voilà, là on a vraiment tenu notre rôle d'ensemblier où les intercos travaillent ensemble pour élaborer leur stratégie. »

Pour la chef de projet du Pôle d'Orly, cette phase de construction d'une identité partagée a porté ses fruits. Les objectifs dans ce domaine sont atteints : la démarche a véritablement permis de dépasser les frontières et les identités institutionnelles pour construire l'identité d'un grand territoire. Au niveau local, la constitution de l'Association des communes du Grand d'Orly, en témoigne. Portée par Christian Hervy, elle regroupe pour la première fois, en forme de préfiguration d'une intercommunalité, les communes du Pôle (cf. Annexe 18). L'élaboration d'un Contrat de développement territorial du Pôle d'Orly, piloté par l'Etablissement Public d'Aménagement Orly-Rungis-Seine-Amont, témoigne quant à elle de la reconnaissance par l'Etat de cette réalité territoriale. Initialement prévu sur un périmètre exclusivement val-de-marnais, les négociations imposent rapidement une ouverture vers l'Essonne. Les réflexions et travaux menés par les départements et leurs partenaires apparaissent en particulier comme un support pour la réalisation du diagnostic préalable au contrat. Ils permettent en outre de justifier le périmètre sur lequel ils ont été réalisés. Les départements sont alors étroitement associés à l'élaboration du contrat et les communes essonniennes du Pôle seront incluses (cf. Annexe 19), à l'exception de trois (Massy, qui est tout de même communes associées, Chilly-Mazarin et Champlan), ce qui n'avait pas été possible quelques années plus tôt, lors de la création de l'EPA (cf. chapitre 2 section 1.2).

« GJ : Avec le recul, j'ai l'impression qu'on n'est plus dans cette phase là, de... je dirais... la Grande Epoque, la grande période de la naissance du Pôle d'Orly. J'ai l'impression que maintenant, on est peut-être plus dans une phase où il faut qu'on trouve la place des départements là-dessus... Parce que j'ai l'impression que ce qui a été fait dans le cadre des Assises, ce qui est une bonne chose, fait maintenant partie du référentiel des acteurs du Pôle d'Orly, qu'ils ne se posent plus la question de savoir s'ils ont la même vision ou pas.... C'est peut-être simpliste ce que je dis, il y a sans doute des divergences sur certains points ; mais en tous cas, on n'a pas de mal à les faire adhérer au Pôle d'Orly. Et tu vois d'ailleurs, l'association des maires du Grand Orly... J'ai un peu l'impression que les choses découlent de ce qui a été fait, qu'il y a une sorte de paternité sur ce qui passe maintenant. Et je dirais que maintenant, la question c'est plus, on fait quoi ? Maintenant que ça y est, la sauce a pris, qu'est-ce qu'on fait ?

Et c'est vrai que quand je suis arrivée, j'avais plus l'impression que ce que je devais faire, c'était assurer la continuité, alors que finalement on est peut-être moins là-dedans que dans réinterroger ce qu'on doit faire... »

Si l'adhésion des acteurs au territoire, autant qu'à la démarche, est assurée et constitue la principale « paternité » des Assises, la question de la continuité des objectifs de la démarche pose problème, tant en termes d'identité (son maintien et son approfondissement) que de moyens (comment la traduire opérationnellement). Le thème a pris et il est aujourd'hui repris par d'autres acteurs qui le transforment.

Le schéma suivant synthétise les différents produits et effets du Pôle d'Orly. Il reprend les objets décrits dans le chapitre 3, qui constituent le cercle des produits et conséquences directes, et lui ajoute un second cercle, celui des conséquences indirectes, de natures variées et visibles à différentes échelles.

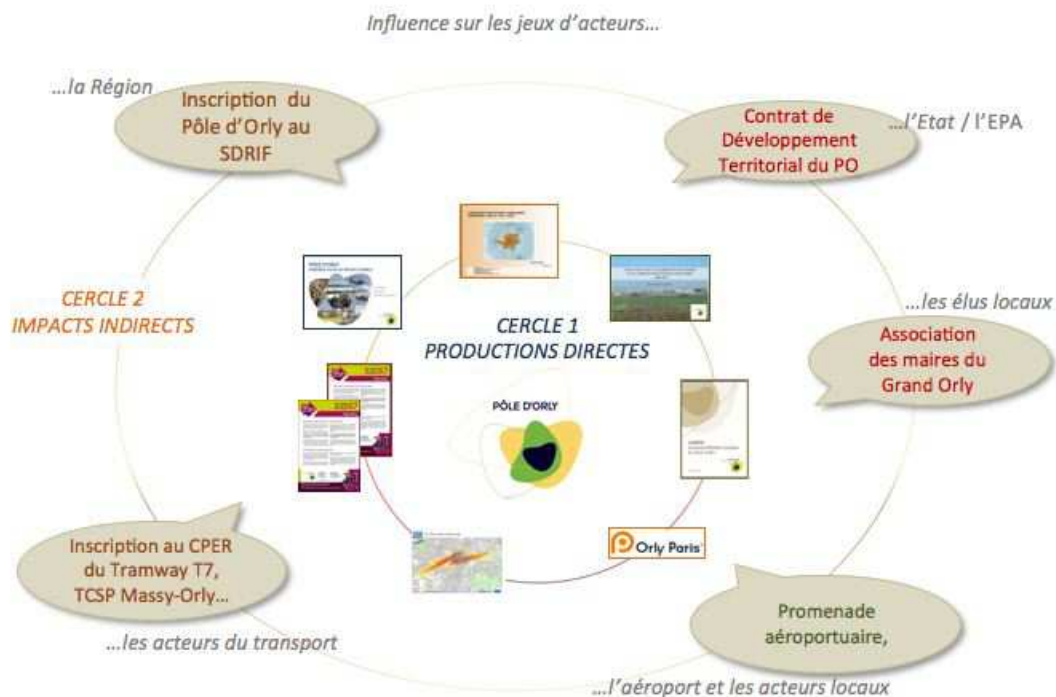


Figure 29 - Effets et produits directs et indirects du Pôle d'Orly

3.3.4 Le leader entre attente active et lâcher prise

La question de la fin et des conséquences indirectes de l'action interroge ainsi, pour finir, la définition du rôle du leader. Celui-ci doit :

- Pouvoir éventuellement s'effacer, le processus être approprié et transformé ;
- Pouvoir également continuer à porter le projet, sur le long terme, en l'absence de transfert aux partenaires.

▪ ***Capacité du leader à saisir les occasions pour poursuivre***

La prise en charge par les partenaires du passage à l'opérationnel et de la poursuite de la collaboration n'est toutefois ni évidente, ni systématique. Le leader peut continuer à agir pour pousser les acteurs dans cette direction et chercher à recréer les conditions favorisant l'émergence des conséquences indirectes. Il s'appuie alors sur la technique de l'occasion : c'est moins en cherchant à provoquer directement les conséquences indirectes, qu'en saisissant les prises offertes par le contexte, en attrapant les fils passant à sa portée pour les raccorder à sa trajectoire. En rendant possible en particulier la rencontre entre les différentes temporalités, il s'efforce ainsi de croiser la dynamique du projet à celle des différents partenaires. Il s'agit finalement d'organiser la rencontre entre les projets issus du travail collectif avec ceux de chacun des participants.

« SB : Il y a des choses qui peuvent venir de l'extérieur, ou des prestataires, mais qui font qu'à un moment, soit on prend le fil de la pelote, soit on le prend pas. »

Le leader doit ici faire preuve d'une bonne capacité à accepter les apports issus de l'échange, c'est-à-dire à repérer les projets qui, ne venant pas de lui, paraissent constituer de bons supports pour l'appropriation collective. Il lui faut également faire preuve de réactivité afin de ne pas laisser passer les opportunités de collaboration et réorienter tant qu'il est encore temps, les projets individuels afin qu'ils s'accordent avec la dimension collective.

Le schéma de transports de la Mission Sud illustre bien cette dynamique.

« AB : Là, on en est à la phase opérationnelle de lancement des actions, sachant que sur dix actions, on en lance pour l'instant que cinq, parce qu'on peut pas être au four et au moulin, faut être raisonnable, et sur ces cinq, y'en a une qui est en pilotage sous-préfecture, puisque c'est une action qui a été lancée dans le cadre de la convention de revitalisation Foressia, donc sous-préfecture-CCI. Et les autres, c'est nous qui allons les piloter : deux Dirdép normalement et deux DAD. Si là, c'est vrai que si on regarde la déclinaison des méthodologies qu'on va déployer sur ces actions, on y associe les intercos, mais on n'a pas réussi les objectifs qu'on avait, de mettre les actions en pilotage EPCI... parce qu'on est à l'échelle Sud-Essonne. Donc on se rend compte que finalement... C'est là où tu sens qu'il y a encore des limites : une interco ne sera pas prête à aller porter une action à l'échelle Sud-Essonne... »

L'absence d'actions pilotées directement par des intercommunalités représente un relatif échec : l'appropriation n'est pas suffisante pour garantir l'engagement et l'investissement financier qu'elles représentent. Il faut toutefois relativiser cet échec, considérant que les actions à l'échelle du Sud Essonne peuvent représenter un coût trop important pour les intercommunalités, une réorganisation des intercommunalités avec un élargissement de leur périmètre, en cours, permettra sans doute un début de prise en charge par le local des propositions d'action émanant de la Mission Sud. La convention signée avec Foressia illustre quant à elle la capacité du leader à croiser la trajectoire du projet avec celle d'un de ses plus puissants partenaires, l'Etat, afin de l'impliquer directement dans la réalisation du plan d'action du schéma transport.

Le Leader reste donc en permanence dans une posture d'attente active (cf. Chapitre 6), notamment à l'égard des dossiers d'actualité, afin d'être en capacité de saisir les occasions d'une poursuite de l'action, en particulier sur le plan opérationnel.

« AB : Pour le Sud Essonne, qui est toujours absent de ces débats, je crois qu'on a vraiment un enjeu pour les six prochains mois, qui est celui du SDRIF. Tu vois, on s'adapte aussi à l'actualité... ».

▪ *Lâcher prise ou passer le relais*

La pérennité de l'action au sein de dispositifs informels dépend de la présence d'une volonté politique pour les porter. Or il semble que la volonté de l'institution de porter ce dispositif qui la dépasse soit vouée à disparaître, tant la continuité de l'engagement politique semble impossible à assurer à long, voire à très long terme, ne serait-ce que du fait du renouvellement du personnel politique comme technique. Si l'on poursuit sur le cas du Pôle d'Orly, le Conseil général quitte, de fait, peu à peu sa position de leader interfaceur et maïeuticien. Il se heurte, d'une part, à la difficulté de porter sur le long terme un dispositif trop hors-cadre pour qu'il puisse le digérer et finalement ainsi le normaliser. Il ne trouve, d'autre part, pas de relais pour reprendre, par exemple localement, sous la forme d'une intercommunalité au moins une partie de ses fonctions. Le thème a pris, mais aucun nouvel ordre ne semble émerger : ni au sein de l'institution qui l'a porté, ni en dehors. Le Pôle d'Orly est peut-être, de ce point de vue, trop « innovant », trop unique, une performance impossible à institutionnaliser et qui n'est pas faite pour durer. Le thème créé est alors transformé et continue d'exister, sous d'autres formes (cf. supra). La déformation du thème originel et original n'est finalement pas nécessairement une mauvaise chose. À partir d'un référentiel partagé, s'ouvre une autre phase de l'action et de la collaboration.

Dans le cas de la Mission Sud, l'objectif de création, à terme, d'un grand territoire de projet est plus aisé à poser (notamment parce qu'il ne fait aucune concurrence à d'autres structures qui existeraient à cette échelle). Mais c'est moins l'institutionnalisation du dispositif en lui-même qui est visée, que l'organisation de dispositifs intercommunaux capables de rassembler l'ensemble de Sud et de le faire exister à l'échelle départementale et régionale. La Mission aurait donc vocation à passer le relais aux acteurs locaux, soit par l'intermédiaire de divers outils comme la PACTE, soit par le biais d'une intercommunalité. La poursuite d'un pilotage CG serait alors plutôt le signal d'un échec, au niveau local, c'est-à-dire d'une incapacité à se fédérer et s'organiser.

« AB : La relance en 2007, c'était pour dire, bon, on a quand même un programme d'action qui a été défini, c'est quand même dommage de s'arrêter là, donc faisons une association pour les porter, mais, ça n'a pas... (...) Et là, en relisant ces documents, je me dis, l'histoire se refait. Parce que là, on en est au même point, "organisation à trouver", donc la grande question c'est de savoir si on va buter là où on a buté avec les Pays de Juine, au moment où on dit il faut trouver une organisation... Et bah ce sera intéressant de voir ! (...) Est-ce qu'à un moment donné on va réussir à passer le cap, quoi... sauf que nous, dans le cadre de la Mission, c'est quand même différent, parce que là, on a la mission qui existe... quelque part j'aurais tendance à dire que nous, on doit avoir un positionnement à se démarquer, c'est-à-dire que maintenant, c'est aux intercos de s'organiser, et la Mission Sud Essonne est là... elle sera toujours là, s'ils ne s'organisent pas, comme organe de gouvernance qui les rassemble. »

C'est donc sa fonction de leader et de coordinateur (compensant l'absence d'intercommunalités suffisamment importantes pour prendre en charge les problèmes à l'échelle du Sud Essonne) qui justifie le pilotage par le département, plutôt qu'une spécificité liée aux caractéristiques de la démarche, comme on peut considérer que c'est le cas pour le Pôle d'Orly (articulation de

plusieurs échelles en particulier). Mais ce cas souligne d'un autre côté l'importance de la présence d'un « leader », garant de la cohérence et de la cohésion entra acteurs. Le transfert de cette fonction au local est alors rendu dépendant de la présence d'une personnalité locale forte et incontestée. En l'absence d'une telle personnalité, les conséquences de l'action conduite par la Mission Sud Essonne, après un effacement du CG, seront vraisemblablement très diffuses et peu visibles.

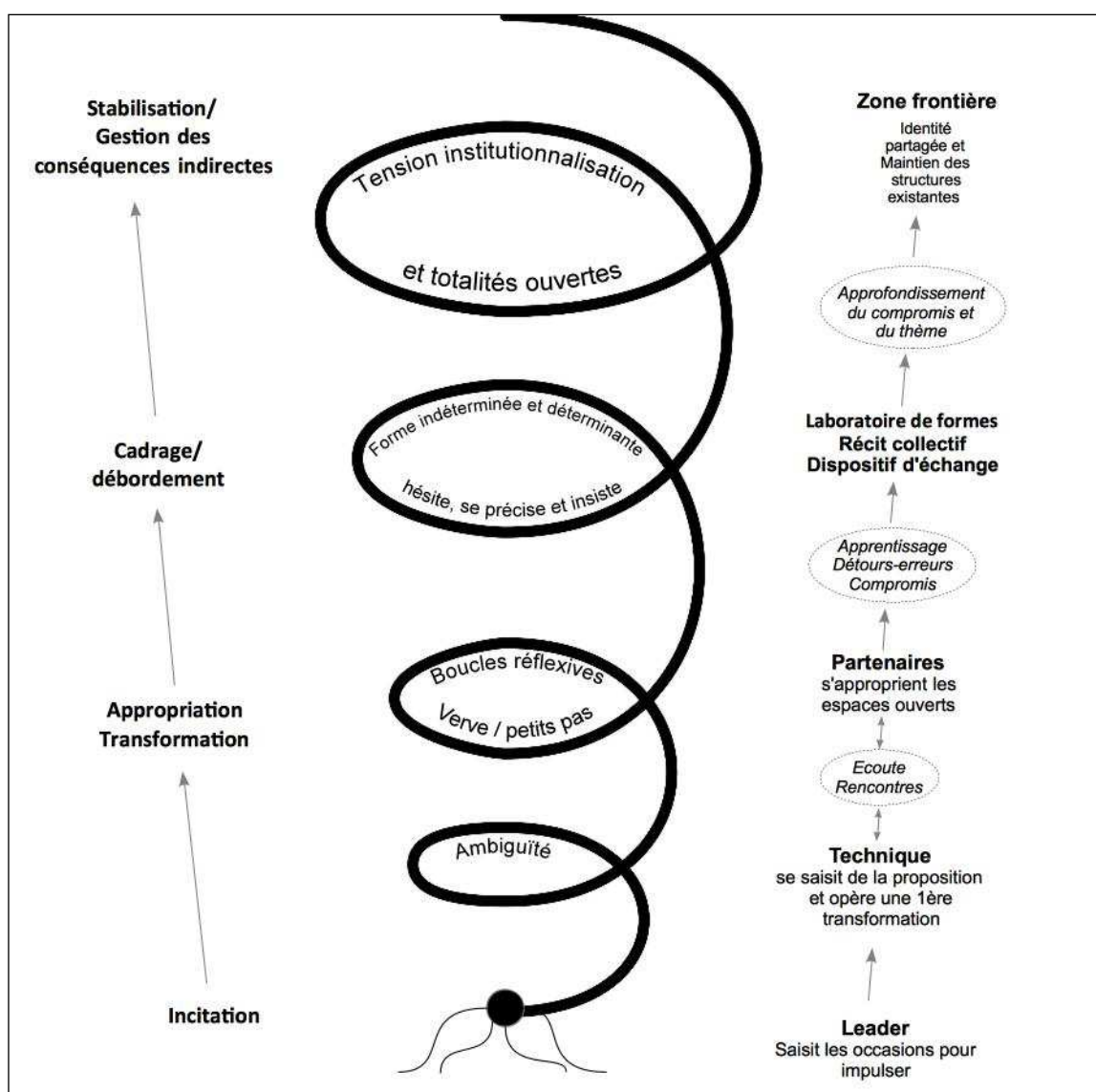


Figure 30- La dynamique improvisée du projet

*
* *

Les projets pilotés par la direction de l'aménagement sont par essence ouverts. Ce sont des « œuvre ouvertes » que l'on peut à présent rapprocher de l'action improvisée. La grille élaborée dans le chapitre précédent permet de décrire et d'analyser la dynamique et les mécanismes qui caractérisent ces projets, ceux-ci répondant à une logique propre qui ne trouverait pas

d'explication dans le cadre de la planification. Elle permet à l'œuvre ouverte de prendre tout son sens, en proposant une discipline de l'action qui (1) autorise l'absence de détermination des fins comme des moyens, ceux-ci se définissant se-faisant et (2) dans laquelle il est nécessaire que la forme (issue du processus continu de définition du sens et des modalités de l'action) reste ouverte.

Reprenons en les synthétisant, les différents moments qui composent la trajectoire de ces projets. Ces moments s'incarnent dans des lieux d'échange, des espaces de rencontre et de partage mis en place par les leaders. Le schéma suivant retrace ces étapes en les associant à divers types de réunions rencontrées au cours du chapitre et à leur fonction.

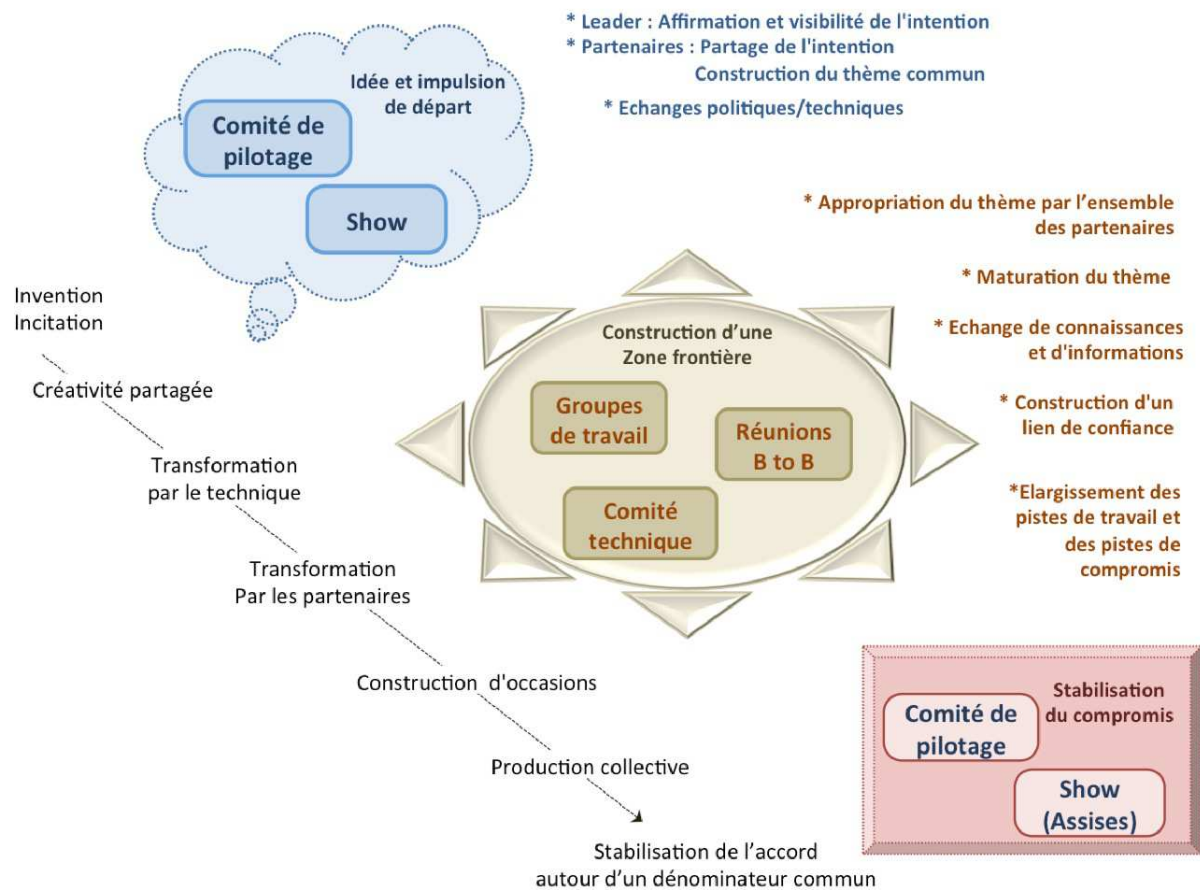


Figure 31 - Typologie des réunions en tant qu'espaces de rencontre

Tout d'abord, l'acte initiateur, profondément ambivalent, fonde sa justification à la fois dans une forme d'appel du territoire et dans une affirmation possibiliste et volontariste (cf. Labussière, 2007). Un volontarisme rattaché non plus à une figure imposée pour le territoire par un leader, mais à la nécessité d'engager une mobilisation et une action collective, dont la finalité n'est plus définie *a priori* (suivant en cela une logique de projet tout-à-fait classique). L'intention est elle-même en devenir, elle se définit progressivement, dans un processus qui implique les élus mais

aussi les techniciens et les partenaires, suivant une logique de l'insistance plutôt que de la découverte (le thème émerge à travers une succession de répétitions).

Dans le chemin qui se dessine ensuite, le projet doit se constituer en véritable zone frontière. L'espace laissé à l'appropriation et à l'expression des partenaires par le leader est un enjeu central. La configuration des diverses réunions joue un rôle important pour leur permettre de participer activement à la définition du thème et du rythme du projet. C'est bien lorsque celui-ci « prend » et qu'une forme de verve porte le projet, que l'émergence d'une identité partagée mais non contraignante apparaît le plus clairement. La confiance qui s'installe et qui sous-tend les échanges fait alors de l'interdépendance une force, en réduisant grandement les risques de ralentissements et les détours. Force est toutefois de constater que ces derniers constituent également des moments nécessaires, parfois incontournables. En poussant les partenaires à redéfinir leur engagement ainsi que les modalités du partage, ils peuvent conduire à un recommencement, refondant les conditions de l'échange et du compromis.

Tout au long de ce chemin qui fait alterner verve et maturation lente du thème, erreurs et recommencements, il revient au leader d'organiser les conditions d'un cadrage suffisant, protégeant contre les débordements trop violents et permettant aux liens de proximité, au fondement de la confiance de s'établir. Ce cadrage stabilisateur s'accompagne d'une mécanique de mise en intrigue qui fixe progressivement le sens de l'action qui émerge se-faisant. La construction du sens est toujours rétrospective et fait interagir les chefs de projet, leurs élus et les partenaires, en particulier à travers la rédaction de documents « fondateurs » pour le projet : les notes en forme de bilan validées par les Assemblées, les cahiers des charges des études communes... Les projets intermédiaires (et sous-projets) constituent pour leur part autant de marqueurs de la construction d'une identité partagée et des termes d'un compromis.

Enfin, ce sont peut-être les limites et les ambiguïtés profondes de cette stabilisation qui permettent de rattacher ces projets à la discipline de l'action improvisée. C'est dans l'écart des dispositifs créés pour l'action avec l'horizon d'attente que représente l'institutionnalisation que se joue l'improvisation. Quand bien même une forme semble se dessiner et stabiliser, elle est conçue sur le mode du transitoire, semblant vouée à poursuivre sa transformation. L'inachèvement et l'indétermination qui caractérisent l'action improvisée sont bien partie intégrante de ces projets.

CHAPITRE 6

LES MÉTIERS DE L'ENTRE : QUALITÉS ET COMPÉTENCES DU CHEF DE PROJET

« Ainsi on applaudit les improvisateurs reconnus, quant aux autres, qui improvisent sans en faire une spécialité, ils attirent le soupçon : ils n'ont pas nommé leur pratique. »

(Raymond, 1980, p.12)

Après avoir abordé la dynamique globale de l'action improvisée, en serrant au plus près du processus de développement des projets et des formes qu'ils produisent, il nous faut examiner à présent les mécanismes de l'action se-faisant. Si l'improvisation peut être un modèle d'action, les chefs de projet en sont les principaux maîtres d'œuvre, qui jouent un rôle clé dans l'articulation entre des projets hors normes et le cadre institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. Nous nous situerons donc, dans ce dernier chapitre, à l'échelle de ceux qui « font », celle des « improvisateurs du quotidien »¹⁷⁴, avec pour objectif d'analyser les caractéristiques de l'action se-faisant, à travers les qualités et les compétences qui s'y déploient, les moteurs qui l'animent, les dynamiques qui l'orientent...

Il s'agit de replacer la sphère du « faire » au cœur de notre attention, en partant des constats réalisés dans le champ de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie des organisations aussi bien que du travail¹⁷⁵ (Jeannot, 2000, 2001, 2005 ; Duran, 1999 ; Lascoumes & Le Galès, 2004). Observant la construction et la conduite de l'action publique et de ses politiques, analystes et sociologues sont conduits à repenser profondément les processus de construction du sens, des dispositifs et des modalités de l'action qu'ils observent. On retiendra en particulier :

- **Le glissement du politique vers une rationalité procédurale** (la définition de procédures et de processus devenant le cœur de son activité) ;
- **L'indissociabilité de la sphère du faire et de celle de la décision**, dans la construction des politiques, du sens qui leur est donné et des moyens qui leur sont associés ;

¹⁷⁴ Nous calquons encore une fois l'expression sur celle d'Alter qui parle d'innovateurs du quotidien.

¹⁷⁵ Quoiqu'abordant ces questions par des biais différents, ces thématiques étaient déjà au cœur des analyses de Jeannot (2001), interrogeant particulièrement la prise de décision.

- **Le rôle central de la sphère technique, des agents « ordinaires »**, dans leur action au quotidien, pour proposer de nouveaux dispositifs et de nouvelles modalités d'action et finalement faire évoluer les règles et modes de fonctionnement propres à l'organisation.

Les évolutions constatées dans l'élaboration et la conduite de l'action publique s'accompagnent d'une évolution des métiers, de celui d'aménageur notamment. V. Claude parle ainsi d'une « *nouvelle figure technicienne* » (Claude, 2006), M. Vanier (2008) du développement des « *métiers de l'entre* », Jeannot (*Opus cit.*) des « *métiers flous* ». Nous examinerons ici cette nouvelle figure technicienne représentée par le chef de projet, en lien avec l'action improvisée. Les observations effectuées sur le terrain, ainsi que les entretiens réalisés avec les chefs de projet de la DAD (cf. schéma infra), nous ont en effet conduit à élaborer des critères différents de ceux utilisés pour analyser l'action planifiée pour rendre compte et expliquer leur action. La gestion de projets sur le mode de l'improvisation apparaît mobiliser des compétences et des qualités particulières, qui nécessitent également d'adapter les critères à l'aune desquels sont abordées leur motivation et l'évaluation de leur action. Nous aborderons ces compétences à travers plusieurs composantes : (1) la créativité, (2) l'écoute et la confiance, (3) l'engagement et le don. Ces composantes recoupent les problématiques mises en évidences par Jeannot et Alter en particulier dans leurs écrits¹⁷⁶.

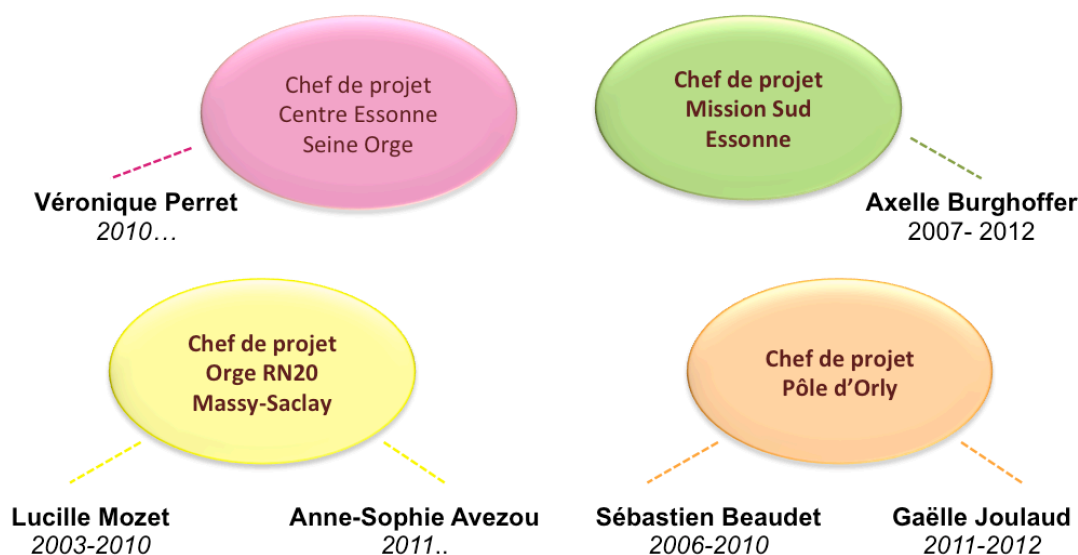


Figure 32 - Entretiens réalisés avec les chefs de projet (DAD, CG 91)

Ces trois grands axes problématiques permettent de voir l'action des chefs de projet comme un système en tension, caractéristique de la dynamique de l'action improvisée. Nous verrons tout d'abord la question de la créativité, en tant qu'elle met en tension l'intentionnalité de l'agent et celle de l'organisation, mais aussi l'intention et la volonté des acteurs avec la contingence du milieu et le caractère imprévisible et imprescriptible de l'action se-faisant. Nous examinerons ensuite l'action du chef de projet sous l'angle de l'attachement au milieu, à travers les

¹⁷⁶ Nous nous appuyons sur les analyses de Jeannot, inspirées de la sociologie du travail, qui permettent de cerner l'évolution de la nature du « travail » des agents de l'administration publique, en particulier en aménagement. Nous les compléterons par certains développements d'Alter qui nous semblent complémentaires.

compétences d'écoute et de construction d'un réseau de confiance, au cœur de son activité quotidienne et enjeu central de la réussite de la construction d'un projet collectif. Nous verrons enfin, avec la question de l'apprentissage, la tension entre mémoire et expérience individuelles et collectives d'une part et invention constante de nouveaux dispositifs de l'autre.

Ces analyses s'inscrivent dans un courant de pensée actant d'une redistribution des rôles entre la sphère du faire et celle de la décision. Nous nous arrêtons donc dans un premier temps sur cette définition du travail. L'action improvisée rend nécessaire une définition du travail qui assume cette nouvelle répartition et ce nouveau partage.

1. Éclairage sur la sphère du « faire » : une redéfinition de la notion de travail dans l'action publique

Les théories de la sociologie du travail apportent un regard complémentaire à celui de la sociologie des organisations sur les évolutions de l'action publique contemporaine en aménagement. La sociologie des organisations et la sociologie du travail ont, chacune de leur côté, développé des théories visant à remettre en cause le modèle fonctionnaliste de prise de décision et d'action, mais peinent à en sortir complètement et à proposer un modèle alternatif. Certains auteurs, tels Jeannot et Alter, ouvrent cependant la voie à un cadre de pensée permettant de décrire positivement une action en dehors des catégories à travers lesquelles elle est traditionnellement appréhendée.

Dans la vision de l'action publique telle que proposée par Jeannot, celle-ci n'est plus conçue par ses promoteurs comme la réponse à des besoins, mais comme le traitement de problèmes. Cette vision s'inscrit dans une conception non linéaire de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques¹⁷⁷. C'est la sphère technique qui assure le traitement de ces problèmes. Les agents de l'administration au « travail » sont dès lors placés au centre de son analyse, laquelle mobilise largement les outils de la sociologie du travail. L'objectif est en effet de « *prendre au sérieux la question du travail dans la constitution de l'action publique postbureaucratique, c'est-à-dire d'aller au-delà du constat du devenir pragmatique de l'action publique et de s'interroger sur ce qui constitue ce travail.* » (*Ibid.*, p.5). Nous examinerons ici ses analyses à l'aune des principales caractéristiques de l'action improvisée¹⁷⁸.

▪ Faire avec la complexité et l'hétérogénéité

Jeannot ancre sa réflexion sur le constat d'une « *reprise en charge par l'aval des finalités de l'intervention publique* » (*Ibid.*, p.95) comme une conséquence de la résistance opposée par la réalité matérielle – le lieu de l'action – à l'action des agents¹⁷⁹. Le réel présente de nombreuses

¹⁷⁷ Dans la lignée de Cohen, March et Olsen (1972), pour qui les problèmes ne sont pas une donnée d'entrée mais une composante et une constante de l'action : les politiques étant issues de la rencontre et du croisement entre des problèmes, des acteurs, des flux d'opportunité et des solutions.

¹⁷⁸ Il nous semble en effet que l'on trouve, sous-jacentes dans les observations et conclusions de Jeannot, toutes les clés de lecture de l'improvisation, à même d'en faire une théorie de l'action.

¹⁷⁹ « La relation entre le travail et l'action publique a donc radicalement changé. Alors qu'il s'agissait autrefois d'ajuster une offre institutionnelle au réel, de recalculer ici ou là un projet d'intervention qui se définissait en dehors de ce travail,

aspérités, points durs de l'intervention qui mobilisent l'attention des agents, parmi lesquelles : l'*hétérogénéité*, engendrée par la diversité des institutions et des acteurs (publics/privés) concernés par un problème, toujours transversal (celle-ci rend l'intervention des agents nécessaire, car il leur revient d'assurer l'articulation entre les interventions et de faire converger les intérêts) ; la *complexité*, liée à la nécessité d'interpréter et d'articuler diverses logiques techniciennes et diverses pratiques ; le *territoire*, qui engendre une répartition spatiale des enjeux susceptible de les transformer (la co-occurrence de différentes dynamiques, les mécanismes de dégradation, pouvant multiplier les enjeux, les modifier...) ; les *événements* de type imprévus, les débordements ; les *risques* : risque du marché, de pollution¹⁸⁰...

Jeannot note que les catégories qui composent la résistance de la réalité « *ne sont pas saisissables par le droit ou la science mais [ne peuvent être] appréhendées finalement qu'en pratique. Une phénoménologie sauvage dans laquelle on retrouve des éléments aussi essentiels que le temps et l'espace, la matière, l'advenir et la volonté.* » (*Ibid.*, p.62), phénoménologie qui pourrait aussi bien caractériser l'improvisation. Jeannot situe ainsi l'analyse et observation de l'action publique en rapport avec un autre référentiel, marqué par une approche phénoménologique de l'action, qui accorde une place à l'environnement et à ses évolutions et définit l'action dans sa construction en interaction avec lui.

▪ **Le travail comme espace ouvert**

En réponse à la complexité du réel, la territorialisation opte pour une définition des politiques par les problèmes de plus en plus situés et institue un « espace ouvert » : la logique d'équipement devient logique de gestion des impacts ou logique de pilotage par les conséquences. « *La nature des objets, leur résistance, conduit dans certaines situations à laisser un espace ouvert [au sein des prescriptions] au travail, espace qui est investi de sens et permet une relation singulière entre travail et action publique.* » (*Ibid.*, p.95). Cette gestion a pour corollaire des directives plus floues, celles-ci devant être interprétées en fonction du terrain. Dès lors, « *les finalités publiques ne peuvent [finalement] être atteintes que par un travail singulier* » (*Ibid.*, p.5).

Paradoxalement, l'imprécision des prescriptions s'accroît, alors même que les besoins de précisions pour leur mise en œuvre ne diminuent pas (au contraire). L'espace laissé par les prescriptions floues est alors d'autant plus grand que leur mise en œuvre appelle une grande précision, en lien avec la pensée des impacts sur le territoire. La prise en charge des finalités de l'action par les agents de terrain répond ainsi à une exigence de pertinence et d'efficacité de l'action territorialisée¹⁸¹. Mais cette situation est encore mal assumée par les institutions, nous l'avons vu précédemment.

c'est dans le travail que se construit aujourd'hui l'action elle-même. Agir n'est plus faire passer un programme mais faire avec ce qui résiste » (*Ibid.*, p.63).

¹⁸⁰ Ces risques sont liés à toutes les incertitudes impossibles à prévoir, qui font que le passage à l'action ne peut se faire sans prise de risque. Il faut donc agir malgré tout, sans détenir toutes les informations ni les instruments, en comptant sur la recherche des solutions évolutives au fil de l'avancement des projets.

¹⁸¹ Jeannot montre ainsi comment les agents non seulement se débrouillent des décalages entre la prescription et les spécificités de leurs domaines d'intervention (qu'il s'agisse des services de l'eau ou de l'urbanisme) mais prennent également en charge les finalités qui leur sont confiées en suivant une gradation progressive dans l'indétermination de la prescription.

▪ ***Le travail administratif comme illustration de l'action sens se-faisant***

Le travail est ainsi redéfini comme « *la confrontation à ce qui résiste* » (Dejours & Molinier, 1994, cité in Jeannot, 2005, p.62), « *ce qui échappe aux prescriptions gestionnaires et techniques* », « *dans l'écart entre ce qui est prescrit (la tâche) et ce qui est accompli (l'activité)* » (Moisdon, 1994, *idem*). On peut souligner la proximité de ces définitions issues de la sociologie du travail avec la définition de l'improvisation.

Selon Jeannot, les métiers flous font tomber la distinction classiquement opérée par le management public entre la fonction de production et ce qui l'entoure (décision/impact), distinction qui implique que les variations du projet associées au travail (résistances locales) ne doivent pas avoir d'impact notable sur l'action finale.

« Cette distinction ne tient plus, (...) [et] c'est même parce qu'ils font exploser une telle distinction qu'ils retrouvent des sources d'efficacité. (...) Il en résulte une relation singulière entre le travail et le contenu de l'action publique, une manière d'inventer l'action publique dans le cours de son accomplissement (et non plus seulement de la détourner). Cela vaut à la fois de manière objective dans la détermination en action des limites de l'intervention publique au gré des confrontations matérielles (délimitation public/privé). Cela vaut aussi subjectivement à travers la manière dont les agents orientent leur prise en charge de l'action publique. » (Jeannot, 2005, p.63-64)

Cette définition permet de redonner une vision positive de l'action des agents de l'administration en aménagement qui, bien loin de ne faire que subir un contexte complexe, incertain et mouvant, parviennent à retrouver une capacité à construire un sens et une efficacité, se-faisant.

▪ ***Le travail, entre volonté et action***

Cette définition du travail et des modes de fonctionnement quotidiens qu'elle implique, laisse une grande marge de manœuvre aux agents de la sphère technique dans la création et la mise œuvre de dispositifs pour faire face aux résistances du terrain. La frontière peut alors sembler floue avec la technocratie (vue comme un détournement du pouvoir par les techniciens, usant de leur accès privilégié aux connaissances), comme avec la bureaucratie (considérée comme un détournement du pouvoir par l'administration, usant de sa connaissance du phénomène organisationnel et de ses rouages, capables de brouiller la situation et de se poser comme seuls capables de la maîtriser). Ce type de raisonnement témoigne selon nous de l'emprise sur nos représentations du modèle de mise en œuvre linéaire et segmenté, de l'idéal incarné par une volonté publique définie et validée en dehors de la sphère technique.

Néanmoins, la question du rapport des agents, dans leur travail quotidien, aux cadres et aux règles, à leur capacité et à leur volonté de créer des dispositifs qui s'y insèrent réellement et qu'ils ne seront pas seuls à contrôler doit être posée. Plutôt que d'esquiver la question, Jeannot la déplace pour conclure à la nécessité d'ouvrir une perspective décalée sur l'action publique et le travail des agents, que l'on considère habituellement simplement comme chargés de la mettre en œuvre.

« Au lieu d'être l'espace d'un détournement de décision, le travail peut se révéler celui d'une génération possible de décision. (...) C'est précisément parce qu'ils maîtrisent ce

qui résiste que ces professionnels peuvent redonner des marges de décision aux élus [qui pourront par exemple] décider de soutenir un dispositif en le dotant d'un budget un objet d'intervention constitué. » (*Ibid.*, p.90)

« Quand tout se donne d'un bloc, la question n'est plus celle du partage entre décision et mise en œuvre, mais de la division du travail entre élus, fonctionnaires et associations. (...) Le travail n'est [alors] plus dérivé de la décision, mais expérience, interprétation et invention de celle-là. » (*Ibid.*, p.91 et 93)

Dans l'action post-bureaucratique, la question de la légitimité et celle de l'efficacité ne sont finalement plus dissociables car elles sont doublement partagées (la dissociation n'est valable que dans monde où décision et mise en œuvre sont séparées, où la légitimité relève du politique et l'efficacité du technique, et où tout dépassement de la frontière est synonyme d'usurpation). Jeannot note enfin que cette « *question du partage n'est jamais dissociée d'une appréciation locale – souvent débattue, parfois conflictuelle – de l'efficacité. (...) c'est dans cet espace de désaccord que la possibilité de l'invention d'une frontière se pose. Les fixations juridiques ou matérielles du partage n'épuisent pas la richesse de ce qui est en jeu dans le partage.* » (*Ibid.*, p.73).

*
* *

Par une observation attentive de la pratique des métiers de l'aménagement, à mi-chemin entre sociologie du travail et analyse des politiques publiques, Jeannot donne à voir une « *reprise en charge par l'aval des finalités de l'intervention publique* » et de son efficacité (Jeannot, 2005, p.95). Celles-ci étant moins définies *a priori*, que dans le cours de l'action, dans le travail des acteurs qui construisent quotidiennement, dans la confrontation avec le terrain, le sens des politiques et les critères de leur efficacité. Ces analyses rejoignent celles de Duran (1999) et Duran et Thoenig (1996), en faisant de l'action publique une action hybride, au sein de laquelle l'administration joue un rôle central d'intermédiation.

Penser positivement cette reprise en main par la sphère technique, en faire autre chose qu'un détournement du pouvoir, une dérive de la décision, relève du même défi que celui posé 50 ans plus tôt par Lindblom (1959) et semble incontournable pour redonner des marges de manœuvre aux décideurs. Il s'agit de leur permettre d'utiliser consciemment et efficacement les résultats de cette confrontation des acteurs au terrain et aux autres acteurs, à ses contingences, ses risques comme ses ouvertures.

Il nous semble que l'action improvisée, telle que nous l'avons définie dans le chapitre 4, propose une grille de lecture qui correspond à la conception d'une « *phénoménologie sauvage* » par laquelle la réalité impose ses contingences à l'action des aménageurs, ainsi qu'à la conception du travail et des dispositifs inventés pour le partage et la collaboration entre acteurs comme des « *espaces ouverts* », qui sont celles de Jeannot. La reconnaissance d'une discipline de l'action improvisée pourrait alors constituer un cadre pertinent pour permettre aux décideurs de retrouver la marge de manœuvre qu'ils semblent perdre lorsqu'on examine leur action à travers la grille de la planification. Considérées à travers le prisme d'une action improvisée, la créativité et l'intention présentes dans l'action décrite par Jeannot sont rendues compatibles avec la prise en compte de la résistance du réel, ainsi que de l'évolutivité et de l'indétermination du sens et des modalités de l'action.

2. Créativité : l'improvisateur entre transgression et traduction

La créativité est sans doute la compétence première de l'improvisateur, même si, comme nous l'avons souligné précédemment, l'improvisation n'est pas l'expression d'une subjectivité absolue et sans attache. Elle n'est pas plus la conjonction géniale, dans l'instant présent, de la composition et de l'exécution, supprimant les deux dans un même geste (cf. chapitre 4). Il s'agit de traiter de la question de la créativité en donnant à voir la complexité qui fait la richesse de l'action improvisée, en évitant en particulier d'en faire le monopole de la sphère de la décision (qui serait également celle de la composition), comme de la sphère technique. Sans nier l'existence ni la légitimité des deux sphères, nous souhaitons insister sur le brouillage de leurs fonctions en s'appuyant sur la conception du travail exposée précédemment.

Tout au long de la trajectoire du projet, la créativité tient une place majeure, notamment à travers la dynamique de transgression qui anime l'action des agents. La créativité n'est pour autant pas exempte de mémoire, d'expérience, de code, ni enfin de cadre. L'action des agents est dès lors prise, dans le même temps, par une dynamique créatrice et par une dynamique limitante. Cette dernière est liée à la nécessité d'intégrer leur action au sein de l'organisation à laquelle ils appartiennent et d'assurer également sa compatibilité avec celles des partenaires du projet dont ils sont responsables. L'action des agents est ainsi marquée par un mouvement ambivalent, d'allers-retours entre :

- **La création de dispositifs formels, la transgression** et les stratégies de contournement qui l'accompagne, d'un côté ;
- **Le respect des contraintes et du cadre institutionnel**, même si celui-ci entrave l'action, afin d'assurer l'intégration au système organisationnel auquel il participe, de l'autre.

2.1 La créativité au cœur du travail du chef de projet

La transformation de l'incitation en innovation suit une trajectoire, faite d'un mélange de volonté issue de l'aval (création et re-prise en charge du sens par le technique) et de travail-action au quotidien (qui combine simple variation libre - lorsque la marge de manœuvre laissée par la direction est suffisante ou ses directives suffisamment claires - et transgression - puisqu'il est impossible de rester totalement dans le cadre dès lors qu'on innove).

2.1.1 Trouver et affirmer ses marges de manœuvre : posture de l'improvisateur

▪ **Recherche d'autonomie**

« VP : Dans beaucoup de choses que j'essaie de faire, je suis quand même un petit peu seule, j'ai pas mal de latitude... »

Les chefs de projet bénéficient d'une « latitude » et d'une « indépendance » qu'ils recherchent et revendiquent. Cette liberté est en effet la condition de l'expression de leur vision. Développer un territoire, c'est d'abord imaginer ce que l'on juge bon pour lui, en cela, la créativité est d'abord subjectivité (en tant qu'elle est propre à un individu) mais elle n'est pas que cela. Elle signifie également « prendre la main », en prenant un projet pour le développer. On retrouve, dans la description que fait le chef de projet du Pôle d'Orly de sa posture de développeur, la conception

d'Alter de la posture d'innovateur. Développer ne signifie alors pas seulement dérouler (exécuter), mais bien s'inscrire dans une continuité pour la prolonger, l'enrichir et finalement la transformer. Développer fait appel à la fois à la créativité *ex nihilo* (caractéristique du développeur) et dans le cours de l'action, en tirant sur les fils, afin de permettre à la dynamique de se déployer au maximum de ses possibilités.

« SB : La mission était assez claire dès le départ, de ce que je m'en rappelle. Je prenais la démarche en cours. Quand je suis arrivé, 15 jours après, il y avait les premiers groupes de travail qui se réunissaient, les invitations n'étaient pas parties, les ordres du jour étaient tout juste faits, il y avait le bureau d'étude qui animait mais bon... enfin, il a fallu se mettre dedans direct. Et donc au début, mes interactions avec la directrice, c'était surtout pour garder le cap ! Mais il ne me semble pas qu'elle était là tout le temps, elle était pas là aux réunions il me semble... Et puis c'était en copilotage avec le Val-de-Marne, donc j'étais pas tout seul non plus. Mais en interne, je n'ai pas souvenir d'un suivi très rapproché, je n'en n'avais pas vraiment besoin, et je n'étais pas en demande. Je travaillais avec elle les notes, les courriers, je voyais avec elle les angles d'attaque. Mais dès le début, j'ai pris la main. Il n'y avait pas de chef de service, Geneviève est arrivée seulement en juin. Elle m'a apportée des choses plus en termes de méthodes, sur la forme etc. mais sur le fonds, j'ai pu avancer comme je voulais. Je maîtrisais... enfin je maîtrisais pas, mais y'avait que moi quoi...[la direction et le partenaire principal : le CG94] »

« Parce que je fonctionne plutôt de manière indépendante, donc euh... grosso modo, sur les cinq ans que j'ai occupé le poste, ça donnait quand même la latitude de développer les sujets que je voulais et que je pensais intéressant pour le territoire, ses acteurs etc. Je parle de développeur, parce que c'était pas de la simple animation, c'était vraiment aussi du portage, du pilotage, assez serré. C'était pas juste réunir les gens autour d'une table, c'était aussi la production de données, de positionnements, sur divers sujets, transports, développement économique. Quand je dis développeur, c'est pas forcément développement économique pur création de richesse, c'est comment prendre un projet et le développer... »

La dimension « subjectivité » de la créativité, incite le chef de projet à rechercher les marges de manœuvre possibles pour son expression. On peut ainsi voir l'arrivée d'un nouveau chef de projet sur le Pôle d'Orly, comme l'arrivée d'un nouveau soliste, qui reprend le thème principal et peu à peu, imprime sa marque et oriente le thème. Dans les premiers temps, il s'agit de « tenir le cap », avec une première phase dédiée à l'écoute et à la compréhension de l'esprit de la démarche et de sa dynamique pour être capable de s'inscrire dans les traces de ses prédécesseurs et de la maintenir la dynamique en cours (à travers les commissions et groupes de travail). Mais assez rapidement, le chef de projet affirme sa volonté de prise d'autonomie et travaille au quotidien relativement seul, que ce soit du fait de circonstances conjoncturelles - à son arrivée, il n'y a pas encore de chef de service, situation qui se reproduira deux ans plus tard et durera plus d'un an - ou parce qu'il le souhaite simplement. Le chef de projet avance seul en opérant des choix de sujets, suivant son jugement personnel, selon ce qu'il juge pertinent et intéressant pour le territoire et la dynamique de projet.

Cette autonomie est particulièrement visible et sensible en l'absence de chef de service, le suivi par la direction (n+2) ne pouvant être aussi rapproché. Elle a pu conduire à des conflits donnant lieu à des éclats de voix dans le couloir ou en réunion. La direction, jugeant parfois qu'elle découvre un projet dans une phase trop avancée, avec insuffisamment de marge de manœuvre pour le réorienter si elle le souhaite, voire l'arrêter, s'estime placée dans une situation de validation forcée. Ce à quoi le chef de projet réagit en considérant qu'il faut bien avancer, même en l'absence d'un suivi étroit et d'une validation de la direction, qu'il juge impossible de tenir au courant au jour le jour. Le statut du chef de projet est ambigu : il est à la fois l'agent disposant de

la plus grande marge de manœuvre et celui dont on veut pouvoir contrôler l'action le plus directement. Une situation que l'absence d'un chef de service pour servir de relais et de tampon entre les chefs de projet et la direction révèle de façon exacerbée.

▪ ***La transgression avant tout : position « limite » et prise de risque...***

« SB : Il fait une grande partie du poste, le chef de projet. C'est-à-dire que quelqu'un d'autre que moi aurait très bien pu, avec des qualités ou des compétences différentes, mener la démarche Pôle d'Orly, mais elle aurait été différente. Il faut avoir cet esprit de développeur, avec cette vision et la capacité d'anticipation, et la volonté de faire. Si on va au bout de l'idée, il faut être en limite d'un positionnement gestionnaire un peu administratif, il faut savoir prendre quelques risques, c'est ça le côté développeur. »

Le chef de projet a ses idées propres, sa propre créativité, certains la nomment « vision », « capacité d'anticipation », qui est bien ici une capacité d'imagination autant que de prévision. Le chef de projet essaie de sentir ce qui va fonctionner, il fait confiance à son intuition dans ce domaine et s'efforce de tout mettre en œuvre pour faire, finalement, à son idée. Parfois même sans mandat direct de sa direction, ou des politiques, il œuvre pour porter une vision qui lui est personnelle du projet et de ce qu'il doit être, répondant à des critères moins normatifs qu'à une conviction intime qui le pousse et le maintien dans l'action (nous développerons ce sujet par la suite, à travers la notion de croyance, cf. section 4.2).

« AB : Bon alors on sait bien que parfois, dans une collectivité, on lance des idées comme ça, on travaille pendant plusieurs mois et puis au final on se retrouve devant une porte qui ne s'ouvre pas, parce que la collectivité a décidé que non, et point barre... mais bon si on n'essaie pas ! Et puis, bon, des fois, on le fait, on sait que ça va pas marcher et puis au fur et à mesure, y'a quand même... tu vois... je pense que sur le PNR Chevreuse, y'avait vraiment la volonté de dire « on n'y va pas », et je pense que si à un moment donné, moi j'avais pas fait la sourde oreille, en faisant des notes, et des machins, des choses... voilà, je me dis des fois, malgré tout, faisons ! Et puis on sait jamais... à quoi on peut arriver ! »

Suivre sa vision nécessite donc parfois de s'opposer, activement ou plus passivement, en faisant « la sourde oreille » par exemple. Donner une chance à son idée, c'est notamment lui permettre de se développer et voir si, ayant pris une forme plus claire et présentable, elle trouve finalement un écho, c'est-à-dire si elle peut être plus aisément reprise par la directions et/ou par les élus. C'est également lui permettre d'attendre le bon moment, la garder à l'esprit pour la ressortir dans un contexte plus favorable, la porter avec une constance fidèle (une forme de loyauté). Cette composante de la créativité est moins anodine qu'il n'y paraît et on sent bien, dans les deux extraits précédents, toute l'importance accordée à la conviction du chef de projet concernant les objectifs et les moyens de l'action (cf. infra, section 4.2). La créativité est souvent associée à une authenticité, dont le chef de projet témoigne notamment par sa constance et sa fidélité dans le temps. Elle fait également partie des qualités qui lui valent la reconnaissance les directions, technique comme politique. Lorsqu'elle quitte la collectivité, la chef de projet du territoire de Massy-Saclay, à l'initiative du syndicat RN20, est ainsi saluée par son élu, lors de son discours pour son pot de départ, qui la remercie pour sa constance et sa fidélité envers son territoire. Authenticité et loyauté sont donc essentielles pour la réussite du projet, car elles

conditionnent la capacité du chef de projet à saisir les occasions et à faire aboutir son projet. On peut les rapprocher du « souci », décrit par Jeannot¹⁸².

Face aux incertitudes quant à leur capacité à réaliser et à convaincre, la réponse est toujours la même : « faisons » ! L'injonction est l'expression d'une vision et d'une volonté, d'un entêtement quasi aveugle qui vaut jusqu'à épuisement de tous les moyens à disposition (notes, mots glissés en réunions...). L'abandon, qui plus est, n'est que temporaire : l'idée reste présente, dans un coin de l'esprit, pour pouvoir ressurgir à toute occasion. Les notes peuvent avoir ici pour fonction de maintenir le dossier dans les tuyaux, de lui conserver une actualité. Le parcours peut être constitué de multiples tentatives (« si on n'essaie pas... »), d'obstacles, d'erreurs, il est essentiellement imprévisible, ce que traduit la métaphore de la porte qui, au final, s'ouvrira ou ne s'ouvrira pas... Les chefs de projet intègrent ainsi l'incertitude quant à la réussite de leur propre action, à celle du projet global.

2.1.2 La créativité dans le cheminement: adaptation d'une politique générale à un territoire

Les chefs de projet identifient également une dimension « processuelle » à la créativité, celle qui opère en continu, dans l'échange, et qui engage le processus de transformation d'une incitation en innovation. Ils savent la place centrale qu'elle tient dans leur quotidien. Au-delà de la simple mise en œuvre, le chef de projet se sent responsable du portage de ses initiatives au quotidien, ainsi que du portage du projet global. Ce portage, dans la durée, est lui-même créatif. Le technique est présenté comme porteur de propositions de cheminements pour arriver à... l'objectif porté par le politique.

La mise en œuvre de la politique des Projets d'Intérêt Départementaux (PID) prévoyait la mise en place, pour chacun, de commissions plénières chargées de rassembler l'ensemble des acteurs d'un territoire pour définir un projet commun. Toutefois, passée la première commission, peu de directives précises ont été données quant aux suites à donner. Dans cette dynamique globale portée par la direction, chaque chef de projet suit alors un rythme qui lui est propre, en fonction du portage de ses élus, de la pré-histoire du projet, du jeu d'acteurs, etc. Pour animer dans la durée le dispositif proposé sur son territoire, sans que n'ait été précisé au préalable l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour poursuivre, la chef de projet de la Mission Sud Essonne invente ainsi un cheminement propre à son territoire. L'improvisation relève ici d'une certaine façon de la variation autour du thème du PID, investissant les blancs laissés par la politique générale. L'enjeu est de réussir à respecter la cohérence et l'homogénéité de la politique de la DAD, c'est-à-dire de s'inscrire dans la voie commune portée par la direction tout en proposant un dispositif adapté aux spécificités de son territoire¹⁸³.

¹⁸²Cf. Chapitre 1, note 43.

¹⁸³Inversement, lorsque le cadre global est trop précis, il peut s'avérer inadapté aux besoins du projet et des acteurs, créant ainsi d'autres difficultés de mise en œuvre. Il conduit parfois au développement de thèmes « imposés », qui prennent moins bien.

« LL : Ces réunions, c'est ce qu'on appelait les commissions PID, non ?

AB : Oui et non, c'était un peu particulier, ça n'a jamais fonctionné comme les autres commissions PID, sur le Sud...

LL : C'est drôle, moi j'avais l'impression, quand vous en parliez en réunion de service, que c'était vraiment une mise en œuvre des PID ! Comment vous avez justifié de ne pas faire comme les autres ? Tu vois, sur Orly, on avait démarré avant, alors, on pouvait dire, nous on a une tradition, on fait autrement...

AB : Oui je vois ce que tu veux dire. Je pense que la plénière est ce qui a le plus ressemblé à une commission PID, c'était la première en fait. Et c'est un petit peu sur cette construction-là, ce modèle-là, que ce sont tenues les autres. Mais après, pour les autres [PID], souvent, y'en a pas eu d'autres, alors nous il a fallu qu'on trouve des idées pour faire vivre la Mission Sud Essonne, et donc c'est pour ça qu'on a eu cette première année et demie, avec ces grands messes où on a parlé de plein de trucs. Et c'est aussi pour ça qu'au bout d'un an et demi, on s'est dit qu'il fallait qu'on arrête, parce qu'effectivement, on n'était pas dans une dynamique de travail...

C'est sûr qu'à un moment, on a dû se poser la question, qu'est-ce que c'est la Mission Sud par rapport aux PID, quand il y a eu toutes ces affaires de commissions, et ponctuellement quand on remettait les PID sur la table... Quelque part, je pense que la Mission Sud aujourd'hui, ce qu'on fait, on est certainement beaucoup plus proche de ce qu'on pouvait attendre d'un PID que ce qu'on a fait pendant un an et demi. Mais je pense aussi qu'il y avait peut-être besoin de cette phase là, parce qu'on aurait tout de suite commencé... En fait, c'est toute cette phase là qui nous a amené après à la phase de travail... donc je pense qu'on pouvait pas faire vraiment autrement, finalement, que de passer par cette approche progressive, ça a permis d'établir le socle comme on a dit après. On s'est rencontré dans le cadre de grand-messes, et puis on s'est dit qu'il fallait se rencontrer en format plus restreint... ».

À l'issue de la première commission PID, en format de plénière, regroupant un grand nombre d'acteurs partenaires potentiels, la chef de projet ne dispose donc pas de directives claires pour la poursuite des travaux. Les élus, pas plus que la direction, n'ont décidé d'une marche à suivre qui lui servirait de guide. Elle décide donc d'interpréter cette première réunion en lui donnant le sens qu'elle pense le mieux à même de poursuivre, en conservant le champ des possibles le plus ouvert. Elle s'écarte tout d'abord de l'esprit des commissions PID, orientées vers l'élaboration d'un programme de travail, en proposant d'abord une formule qui enchaîne les plénières (« les grands-messes ») afin de balayer un ensemble de thématiques et de faire émerger les attentes du territoire, sans enclencher immédiatement de programme d'action. Cette démarche doit permettre dans un premier temps aux partenaires de s'exprimer et au CG d'identifier leurs besoins, mais aussi à l'ensemble des acteurs d'apprendre à se connaître et de commencer à construire un socle commun. C'est seulement dans un second temps que sera mise en place une approche tournée vers l'opérationnel, par le biais de réunions centrées sur des sujets aux thématiques plus resserrées et territorialisées ainsi que des projets collectifs. Les réunions qui se tiennent lors de cette seconde phase correspondent mieux, selon elle, à ce qu'on pouvait attendre d'un PID.

Pendant un an et demi, elle initie et pilote ses commissions, sans contrevenir à l'esprit voulu par la direction et en accord avec l'élue en charge de la mission, qui suit de près l'évolution des travaux, valide les thèmes des plénières et parfois les propose (cf. Chapitre 5, section 1). La chef de projet rend ainsi possible la transition de la pensée stratégique à des projets plus opérationnels et partenariaux. Elle revient finalement à l'idée initiale proposée par sa hiérarchie, une fois les partenaires plus mûrs, après avoir fait un détour nécessaire selon elle,

pour permettre à chacun de marquer de sa voix le thème principal et faire sentir à chacun la place qu'il peut occuper dans son évolution.

Mais l'innovation nécessite parfois une transgression, qui passe par une action plus décalée par rapport au cadre et qui engendre des tensions pouvant être fortes. Les ambiguïtés de la position de la direction, entre marge de manœuvre laissée au chef de projet et cadrage par une dynamique globale, apparaissent alors clairement.

2.2 Les tensions liées à la dynamique de transgression/intégration

▪ *Transition du modèle bureaucratique à une gestion en « mode projet »*

Si l'administration recherche l'innovation et y incite, elle résiste en même temps à l'accepter. L'organisation tâtonne, à la fois consciente de la nécessité d'inventer de nouvelles procédures pour faire face à un monde dans lequel on ne peut tout prévoir (des procédures capables en particulier de s'adapter et de s'ajuster, au fur et à mesure, et d'assurer la coordination entre des acteurs et des enjeux hétérogènes) et réticentes face à leur introduction et leur mise en concurrence avec les méthodes existantes. Pour nombre d'observateurs, dont Alter (2002), les organisations, sous l'effet des transformations du monde du travail, se trouvent au milieu d'un gué dont elles distinguent très mal la rive.

Si les chefs de projet observent une évolution du référentiel dans lequel s'inscrit leur travail, celui-ci passant d'une gestion administrative à une gestion dite « en mode projet », ils sont conscients que cette évolution doit cheminer au sein de l'institution avant d'être complètement assumée par celle-ci.

« ASA: Je dirais qu'aujourd'hui, il y a des administrations qui s'y sont mises [à la gestion en mode projet], et d'autres... bon c'est mon interprétation évidemment... de grosses structures, typiquement comme le Conseil général, qui tâtonnent sur ces sujets. *A contrario*, des établissements comme les EPCI n'ont eu d'autres choix que de s'y mettre, parce que s'ils ne sont pas dans la gestion de projets, ils ne peuvent pas s'en sortir. Parce qu'on touche directement à l'opérationnel, on touche aussi à la territorialisation, et donc effectivement, moi j'ai plutôt cette culture pas administrative du projet, mais plutôt une culture... comment dire, c'est complexe comme sujet... une culture disons opérationnelle du projet, pas une culture administrative de projet. »

LL : Il y a peut-être une forme d'évolution des compétences du CG aussi, qui va dans le sens de plus d'opérationnalité, avec les routes nationales dont il a la charge à présent, qui sont des axes à fort enjeu en termes d'aménagement. J'ai un peu le sentiment qu'on est dans une phase de transition.

ASA: Beaucoup de personnes ici... ce serait intéressant d'en discuter avec (le chef de service) par exemple... pensent qu'il y a un tournant et qu'il faut s'en saisir. Il y a le cas de l'Alsace qu'il faudrait regarder aussi, dans cette optique, avec leur recentrement sur l'échelon régional, le CG a complètement disparu il me semble, très récemment. »

On peut effectivement interpréter l'évolution de la direction de l'aménagement et du développement, dans ses missions et sa structuration interne depuis le début des années 2000, suivant un processus qui la situe aujourd'hui « au milieu du gué », entre stratégie et projets opérationnels. Après une première phase (1) dédiée à l'élaboration d'une « vision » et d'une stratégie pour le territoire, marquée par l'élaboration du schéma Essonne 2020, en lien avec l'affirmation de l'institution dans le champ de l'aménagement, (2) elle a évolué à travers la mise

en œuvre du schéma vers une première territorialisation stratégique, d'abord portée par le Service Territoires et Grands Projets (qui regroupe les chefs de projets PID), (3) qu'elle cherche aujourd'hui à étendre à l'ensemble des services en lien avec la territorialisation de ses politiques contractuelles et enfin (4) tend vers une progressive opérationnalisation de son action...

Les chefs de projet associent la gestion administrative à un modèle bureaucratique et expriment les difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans le passage à une gestion en « mode projet », qu'ils jugent toutefois incontournable.

▪ *Ambiguïté des directions face à l'innovation*

La même chef de projet poursuit en rapprochant la dynamique d'évolution de l'institution – à travers celle de la direction de l'aménagement -, de la sienne propre - à travers celle de son poste. Il lui semble en effet que son action, si elle paraît hors norme, décalée par rapport aux habitudes de travail et pratiques habituelles et suscite parfois l'incompréhension de sa direction, est guidée par la spécificité de sa mission (plutôt qu'elle n'est le fait de sa personnalité, expression d'une préférence subjective). Celle-ci représente selon elle un « cas d'école » qui témoigne de l'état transitionnel dans lequel se trouve son institution :

« LL : Alors très concrètement, en quoi consiste le montage de projet dont tu parles ? Comment se définit ton rôle là-dedans ? »

ASA : C'est intéressant comme question, parce que j'ai constaté en prenant ce poste que les gens que j'avais en face de moi n'entendaient pas ce que je disais, parce que ce n'est pas à la culture de la structure et que ce n'était pas audible. Et typiquement, la démonstration ce matin du bureau d'étude, a tenu exactement le même langage que moi, et il faut que ça fasse son chemin. Et effectivement, je pense que ce sera sans doute cas d'école la nationale 20 pour le CG, parce qu'il n'a jamais porté un tel projet. Il a fait du routier, qui est sa compétence propre, en revanche, avoir ce rôle de pilote et de coordinateur d'un projet de territoire d'une telle envergure, il ne l'a jamais fait. Et je pense que ça ne peut être que pertinent si le CG via le syndicat mixte le mène jusqu'au bout. »

En affirmant que l'action du CG à travers le syndicat mixte RN20 sera un cas d'école pour CG, la chef de projet établit un lien entre sa méthode d'action, la dynamique de son projet et celle de l'organisation et de la direction. Elle légitime ce faisant la dimension hors-cadre de son action, la part de transgression qu'elle recouvre, en même temps qu'elle plaide pour son intégration légitime au cadre.

Pour la chef de projet interrogée, l'attitude de sa direction face à son action est paradoxale, celle-ci l'ayant recrutée selon elle pour son profil atypique, c'est-à-dire opérationnel, sans lui donner toutefois les moyens d'agir comme elle l'entend. Cette ambiguïté se traduit par des tensions, liées à des difficultés de deux ordres : des difficultés de communication d'une part et une absence de marge de manœuvre, qui ne lui permettent pas de travailler selon la représentation qu'elle se fait du poste de chef de projet (cf. Annexe 20) :

« ASA : C'est comme si on m'avait demandé de gérer un projet, mais avec des outils qui sont administratifs. Il y a une espèce de choc des cultures. Et la vraie question, pour moi maintenant, c'est comment on passe de la phase stratégie à l'opérationnalité ? Parce que la stratégie, elle ne sert à rien, enfin à mon sens, si elle ne débouche pas sur l'opérationnel, il faut que les acteurs se l'approprient, la dupliquent et l'appliquent. Mais ce que j'ai vu aussi sur les différents projets sur lesquels j'ai travaillé, en phase opérationnelle, c'est qu'il s'est passé à chaque fois une voire des décennies ! »

Ces tensions apportent un éclairage différent sur la créativité des chefs de projet, mettant en évidence l'ambiguïté liée à l'effort d'intégration de cette créativité par l'organisation, due notamment au fait que l'« opérationnalisation » de la direction n'est en réalité pas encore clairement affichée et assumée. Au moment de l'interview, celle-ci est en train de basculer d'un poste de chef de projet responsable d'un grand territoire stratégique (celui de l'OIN Massy-Saclay), vers celui de chef de projet RN20 (responsable du syndicat mixte éponyme). Un seul poste couvrait jusqu'alors les deux missions, mais le développement de l'activité liée à l'OIN Massy-Saclay ainsi qu'au projet de la RN20, conduit la direction à vouloir créer un poste spécifique pour ce dernier. Cette évolution témoigne de l'opérationnalisation progressive des activités de la direction, évolution correspondant à la trajectoire de l'innovation et qui en subit également les tensions.

Débutants dans ce domaine, la direction a ainsi choisi de recruter quelqu'un d'expérimenté et issu de l'opérationnel pour s'en charger. Cependant, ne maîtrisant pas les outils associés à ce type d'action, ils craignent en même temps de perdre le contrôle sur leur chef de projet, ainsi que sur l'efficacité de leur action en général. À travers le syndicat mixte, ce sont les repères de leur action qui sont bouleversés : la qualité et l'efficacité de l'action du CG dépend désormais de sa capacité à coordonner l'ensemble des partenaires associés au projet et à définir ensemble, progressivement, les objectifs et le contenu de l'action.

Les directions techniques sont ainsi placées au premier rang de la gestion de l'innovation et l'ambiguïté de leur position (entre incitation à l'innovation et résistance au changement) semble inévitablement source de tensions avec le chef de projet. Afin que l'innovateur puisse assurer la transformation de l'invention en innovation, la direction doit apprendre à lui laisser une marge de manœuvre suffisante. De son côté, le chef de projet doit s'efforcer d'articuler au mieux son action avec les cadres existants.

2.3 Faire avec les contraintes

"Flexibility is always possible without control, but that random activity does not produce jazz ; it produces noise". (Pasmore, 1998, p.563).

Nous l'avons vu dans le chapitre 4, improviser ne signifie pas simplement « supprimer le cadre ». La spécificité de l'improvisation est plutôt à chercher dans un jeu avec le cadre ; l'improvisateur joue « entre », il le dépasse, il le transgresse éventuellement, mais il ne part jamais de rien et ne peut s'en défaire totalement (cf. chapitre 4).

L'action improvisée implique donc de conjuguer transgression, prise en compte des contraintes et intégration au cadre existant. Cette articulation est le fruit d'efforts quotidiens et fait l'objet d'un apprentissage, car jouer avec le cadre nécessite une très bonne maîtrise de celui-ci :

"Learning how to be flexible or innovative in ways that "fit" takes time and knowledge of the whole organization. This fit cannot be created simply by removing the musical score." (*Ibid.*, p.563)

Les principales contraintes avec lesquelles les chefs de projet doivent composer sont d'ordre organisationnelles. Présentées comme des limites, voire des obstacles à la gestion en mode « projet », elles n'en restent pas moins une part intégrante de leur action.

▪ ***Sectorisation et cloisonnement versus transversalité***

« VP : Nous on est complètement sectorisés, il y a le SICEAD qui fait les contrats, nous qui faisons entre guillemets de la « stratégie », le SSP qui est plus un pôle ressource et les frontières sont assez étanches, on ne sait pas ce qu'ils financent... Alors c'est peut-être à nous d'aller voir, mais y'a pas de procédure, de dispositif qui intègre tout ça, quelque chose de facilitant qui permet de voir concrètement ce qu'on fait pour un territoire. »

La division du travail, en interne, entre directions et au sein d'une même direction, est une contrainte majeure pour le chef de projet et donc un enjeu important dans son travail d'articulation et d'intégration de l'innovation au sein du cadre institutionnel. Cette division du travail correspond à une spécialisation qui reflète à la fois un partage des compétences et des prérogatives, et donc des responsabilités. La mise en place d'un travail partenarial avec ses collègues est sans doute la première difficulté à laquelle se heurte le chef de projet, du fait de l'absence de mandat et d'obligation pour les autres directions d'y participer. Les directions étant portées par un directeur général adjoint et par un élu qui, même s'ils en dirigent plusieurs, respectent l'autonomie de chacune et ne souhaitent pas imposer un projet porté par l'une aux autres... Les chefs de projet sont bien conscients qu'il est impossible de supprimer cette spécialisation des tâches sur laquelle l'organisation est construite, mais ils soulignent l'absence « d'outils » de coordination et de synthèse, qui permettraient de recréer une unité, d'intégrer l'ensemble des actions réalisées sur un même territoire. Ce manque est révélateur, selon eux, de l'absence de culture de transversalité, étroitement liée à celle du projet.

Le projet est en effet tout sauf spécialisé : il a non seulement vocation à rassembler, autour d'un territoire, l'ensemble des problématiques à travers ceux qui les gèrent ou qu'elles concernent, mais il a également besoin de l'implication, directe, de tous. Il repose sur une dynamique d'intégration, qui nécessite de dépasser le cadre de l'organisation, notamment ses procédures. La logique du chef de projet est dominée par sa vocation à travailler en transversalité, caractéristique qui revient systématiquement, souvent en première place, lorsque ceux-ci décrivent leur fonction. Or, dans le cadre de l'institution, travailler ensemble, relève pour ainsi dire du « bénévolat », les agents sollicités dans d'autres directions par la direction porteuse fournissant un travail hors des missions prévues par leur fiche de poste.

La mise en place d'un dispositif propre au projet lui permet peu à peu, d'être reconnu et intégré comme une activité faisant partie intégrante des missions d'autres directions, à laquelle certains de leurs agents peuvent et doivent prendre une part active. Le projet est ainsi lié à l'établissement de nouvelles procédures et peut prendre la forme d'un nouveau dispositif, qui ne va pas sans interroger les fonctionnements existants de l'institution. Comme le notait Jeannot, la création continue par les agents porteurs de projet de nouveaux dispositifs, est d'abord une réponse à leur besoin d'organiser et légitimer la rencontre avec les différents partenaires, en interne (notamment dans le cas de grosses structures administratives), comme en externe.

Si le respect des contraintes organisationnelles liées à la sectorisation des activités est bien un passage obligé pour les chefs de projet, il est nécessaire de poser la question d'une part de l'existence d'outils leur permettant de donner des « marges de transversalité » à leur action et d'autre part de la constitution de dispositifs leur permettant d'asseoir leur légitimité à demander la collaboration d'autres directions. Il est en effet également important de rendre

possible le passage d'une action essentiellement administrative, orientée vers la stratégie (pouvant se satisfaire d'une réalisation monodirectionnelle), à une action plus opérationnelle, engageant des problématiques et des acteurs trop nombreux pour qu'une seule direction puisse la conduire. Le Conseil Général semble ici en phase de transition, quittant une gestion purement administrative pour intégrer une logique d'action qui est celle du projet. Les chefs de projets sont mandatés avec de nouveaux objectifs, mais se heurtent à un décalage par rapport aux procédures et outils existants. Ces derniers mettant finalement du temps à s'adapter à l'évolution des objectifs.

▪ ***L'inertie organisationnelle : temps de l'administration et temps du projet***

« LM : Et donc à partir de là, c'est allé assez vite, il n'y a pas eu de pinaillages sur le texte, (...) et finalement, le CG, avec ses délais d'Assemblée Départementale assez longs, on a été les derniers à approuver les statuts ! (rires) On a dû voter en mai pour approuver les statuts ».

L'anecdote précédemment évoquée au chapitre 5 (cf. section 2.1.3) est symptomatique. La lenteur de l'action, dès lors qu'elle doit passer par les voies hiérarchiques officielles, de validation fait l'objet de récriminations récurrentes de la part des chefs de projet. Leur intégration est une nécessité absolue, le vote par l'Assemblée départementale des délibérations qu'ils soumettent étant le seul moyen d'officialisation de leur action et s'avérant souvent incontournables pour être pris en compte dans des dispositifs extérieurs (débats publics, consultations...). Si le Conseil général est le dernier à signer les statuts du syndicat mixte RN20 qu'il a lui-même proposé aux autres, c'est qu'il faut en moyenne deux mois entre le moment où le projet entre « dans les tuyaux » et le passage en Assemblée (la délibération et le rapport qui l'accompagnent passant au préalable à la relecture par les services juridiques et financiers, puis soumis à la validation des DGA, DGS, Commissions concernées et enfin du Président). Le chef de projet doit intégrer ces délais dans son action (le rétro-planning est un outil quotidien), qui relativisent grandement l'impréparation et de l'immédiateté traditionnellement associées à l'improvisation. Une des missions du chef de projet est dès lors la maîtrise du calendrier, afin d'éviter au maximum que les délais liés aux procédures et à la validation par voie hiérarchique ne fasse « glisser » le projet hors du temps qui fait sa dynamique propre¹⁸⁴.

Le décalage entre le temps de l'administration et celui du projet, souligne la réactivité limitée de l'institution et constitue une difficulté pour le projet. L'action de l'administration passe par de nombreux médias, dont la note et les parapheurs sont les principaux supports. La note, outil incontournable, partie intégrante du quotidien du chef de projet, incarne ce lien indirect, médiat entre le technicien et l' élu :

« VP : J'ai le sentiment qu'on a tendance à finalement tout "administratif". Enfin, je sais pas comment dire ça. Dans la rédaction, on y revient toujours à ces histoires de notes... on perd un temps... enfin, on le perd pas vraiment, ça nous sert aussi toujours, de mettre nos idées au clair etc. Mais on passe un temps infini sur cette partie là de rédactionnel. »

¹⁸⁴ « VP : Il y a une feuille de route, on définit les objectifs, on met en place les différents... tout le système, comité technique, comité de pilotage, pour garantir que chaque étape qui se déroule a le temps qu'il lui faut, qu'elle permet la validation pour pouvoir passer à l'étape suivante. Il est là pour s'assurer que la durée des étapes est respectée, qu'il y a pas trop de débordement, que ça se met pas à glisser ou à dévier... ».

« SB : J'ai très vite compris que c'était l'outil incontournable. Le vrai pouvoir du chef de projet, c'est d'avoir l'information, c'est elle qui permet de se positionner. C'est sûr que c'était une bonne école pour apprendre à traduire cette information, de manière intelligible, aux élus, au Président, etc. »

Cet outil rattache finalement l'administration à une culture de l'écrit, qui contribue à entretenir l'étanchéité des sphères techniques et politiques, la prévalence de la note dans les rapports des uns et des autres limitant les contacts directs. Or nous l'avons vu, cette séparation des sphères techniques et politiques est la principale frontière remise en cause par le projet et par la redéfinition du travail qui se joue dans les missions et l'action des chefs de projet. Les contraintes organisationnelles posent problème, elles sont considérées comme des entraves au bon déroulement du projet tel que le chef de projet l'envisage. Il suffit de citer le cas de l'élaboration d'un avis dans le cadre d'une enquête publique, qui met l'administration face à une impasse si l'on suit à la lettre la procédure officielle : celle-ci durant deux mois, il est nécessaire de préparer l'avis avant la sortie officielle du dossier de l'enquête afin de pouvoir le faire voter dans les temps !

Les chefs de projet appellent ainsi de leurs vœux des modalités d'action plus souples, qui garantiraient une plus grande réactivité à l'administration. Un vœu souvent pieux, dans la mesure où c'est souvent la structure de l'organisation, son découpage en Directions, son mode de gestion du budget, les délais de transmission par la voie hiérarchique, qui garantit de la légalité de son action. Il n'est alors bien souvent pas d'autre solution que de trouver les moyens de contourner le cadre, de s'en échapper pour y revenir...

▪ *Contourner et détourner le cadre, un travail de fourmi*

(1) Dépasser le cadre pour mieux s'y intégrer

L'organisation interne, sectorisée, du Conseil général peut rendre difficile, voire impossible, l'intégration complète de l'innovation. Celle-ci n'a en effet pas la souplesse suffisante pour réaliser en interne, des opérations telles que la gestion administrative, juridique et financière d'une structure associant plusieurs institutions. Il est alors nécessaire de sortir du cadre, pour traiter plus efficacement le problème et de trouver d'autres modes d'articulation. L'exemple en est donné par le syndicat mixte :

« LM : Quand s'est posée la question de savoir qui s'occuperait du budget et de la préparation des comités syndicaux, de l'administratif, du très juridique, je ne voyais pas bien au département qui pouvait avoir cette compétence là, parce que pour le département, on est très sectorisé, il y a la Direction des Marchés, la Direction Juridique, celle du Budget. Donc j'ai demandé à ce que ce soit une agglo, et l'Arpajonnais a mis quelqu'un à 15% là-dessus, donc les questions administratives et budgétaires sont gérées par eux. Donc moi je l'ai au téléphone tous les jours, ainsi que la secrétaire de l' élu. »

La présence de trois directions laisse présager des complications que la chef de projet ne peut pas éviter pour traiter des aspects administratifs du dispositif en cours de création. Il lui faut simplifier la coordination des multiples institutions, or la complexité du fonctionnement du Conseil général n'est pas adaptée à la souplesse et la réactivité nécessaires pour cette coordination. Si les trois directions concernées devaient donner leur avis et leur validation sur chaque question, notamment budgétaire, les risques de ralentissement, voire de blocage des

projets, seraient beaucoup trop élevés. La rigidité du cadre imposé par le Conseil général limiterait également les marges de manœuvre pour permettre de réaliser les arrangements entre acteurs, qui sont finalement la raison d'être du syndicat mixte. D'où le choix d'en sortir et de confier la gestion budgétaire du syndicat à une agglomération.

(2) Jouer avec le cadre

Les chefs de projet, apprenant à faire avec le cadre, apprennent à en jouer, en utilisant en particulier les différentes temporalités du calendrier de l'organisation et du projet. Mettant à profit tantôt les périodes de ralentissement, tantôt de celles favorables à l'accélération, le chef de projet imprime un rythme à son projet qui doit permettre d'entraîner le plus grand nombre et de créer une dynamique de verve. Il s'agit notamment d'apprendre à avancer « en temps masqué », c'est-à-dire cultiver leur capacité à utiliser les moments d'attente (liés au calendrier et au tempo de l'institution), pour avoir un temps d'avance. La chef de projet RN20 raconte ainsi le processus suivi pour la rédaction du cahier des charges du Schéma puis des statuts du syndicat mixte :

« LM : Ensuite il y a eu les élections de mars 2008, donc de janvier à mars, on n'avait plus de réunions, donc on a travaillé en interne à la DAD, à la rédaction d'un double cahier des charges, avec un lot études urbaines, et un lot gouvernance. On l'a préparé, on l'a fait validé par M. Mandon et M. Funès et on a attendu le résultat des élections pour lancer le marché. Donc dès que la majorité précédente a été reconduite, quasiment à l'identique, on a pu lancer le marché.(...) »

Pour le cahier des charges, moi j'ai bossé dessus avec eux [les partenaires rapprochés] avant même la création du syndicat mixte l'été dernier, et en septembre, il y a eu des allers-retours avec ce petit comité technique, et puis ça a été présenté en comité syndical et en comité consultatif le 6 novembre, moi je pensais qu'ils demanderaient des modifs, qu'il faudrait qu'il y ait une nouvelle réunion du comité syndical pour approuver le document définitif. Mais les élus ont dit, non, sous réserve des modifs qu'on a demandées, ok, on peut lancer le marché. C'est des choses comme ça aussi qui permettent d'aller vite et c'est aussi ça qui a fait que le marché a pu être lancé dès février.

Moi, ensuite, en janvier-février, j'ai rédigé les statuts du syndicat mixte. Enfin, j'ai commencé avant, puisque j'ai commencé à demander l'aide la DAJD à partir de l'été, donc j'ai dû commencer à rédiger dès mi-2008 les statuts... jusqu'à janvier 2009. »

Le travail en temps masqué du technique est essentiel pour assurer un cheminement fluide, dans la durée, du projet. Bien que la chef de projet interviewée présente systématiquement son action en arrière-plan, on sent bien l'importance de son travail de préparation pour permettre ensuite que l'ensemble soit fluide et rythmé. Les périodes électorales notamment, finalement fréquentes au sein du Conseil général¹⁸⁵, peuvent atteindre la dynamique du projet, dont le tempo est souvent crucial pour maintenir les partenaires actifs et engagés. Chaque période électorale, ou encore les congés scolaires, sont mis à profit pour effectuer un travail de préparation. Pour faire avec le cadre et les contraintes, le chef de projet est amené à prévoir, préparer, composer à l'avance (quitte à revoir sa partition en cas de bouleversement politique), selon une logique qui peut paraître opposée à celle de l'improvisation.

¹⁸⁵ Un tiers des Conseillers étant renouvelés tous les trois ans.

Mais ce serait là considérer une définition bien réductrice de l'improvisation, celle-ci étant également l'art de susciter l'occasion, de créer les conditions favorables à son apparition et de garantir la capacité du groupe à les saisir. Dans cette perspective, le temps de préparation est ainsi avant tout un temps de maturation essentiel pour faciliter les périodes lors desquelles le rythme du projet peut soudainement s'accélérer. La phase de préparation ne doit ainsi pas être vue comme une activité de pré-composition suivie d'une exécution, mais comme un effort continu pour faire émerger un thème et approfondir chemin faisant, le compromis qui se construit autour de lui. L'improvisation n'implique pas seulement une spontanéité et une immédiateté absolues (la rapidité et la facilité avec lesquelles le CDC est approuvé à l'issue des élections pourrait d'ailleurs le faire passer pour un résultat complètement spontané), mais intègre aussi un cheminement, une capacité à amener vers, centrés sur l'effort de recherche des lignes et de repérage des thèmes qui permettront à l'ensemble des partenaires de se croiser et de s'accorder.

C'est la capacité du chef de projet à jouer de l'alternance de ces périodes, à utiliser spécificités de chacune, qui crée finalement une « *rehearsed spontaneity* » (spontanéité répétée) ou de la « *planned serendipity* » (sérendipité planifiée) caractéristique de l'action improvisée. La chef de projet semble elle-même d'abord oublier les multiples temporalités qui se sont superposées et qu'elle est parvenue, par sa gestion du projet, à faire se rencontrer de façon à dynamiser le projet. Mais ce sont bien sa prévoyance et son investissement en amont qui ont rendue possible la dynamique positive qui semble linéaire *a posteriori*. Si elle ne peut tout prévoir, la chef de projet prépare les conditions pour que l'œuvre commune émerge progressivement et de façon à ce que chacun se sente pris dans une dynamique collective, dont le rythme (en particulier l'alternance de périodes plus ou moins actives) se ressent le moins possible des calendriers des uns et des autres. Elle exerce ainsi sa capacité à faire avec le cadre et les contraintes, autant qu'avec les occasions. L'action improvisée, engagée dans la durée, implique de concevoir des sources d'efficacité là où l'investissement n'apparaît pas directement visible, c'est-à-dire de la mesurer autrement, sur un temps long. L'action improvisée nécessite également de savoir attendre, de sentir quand le moment n'est pas favorable à un projet et le ressortir au moment opportun (cf. infra, section 4.2.2)

(3) Passer entre...

Plusieurs stratégies sont mises en œuvre par les chefs de projet afin de contourner les contraintes temporelles de l'organisation. Le manque de réactivité est compensé lorsque cela est possible par des liens directs avec l'élue en charge du projet :

« AB : Mais c'est vrai qu'on fonctionne plutôt bien avec [l'élue en charge du dossier], qu'on avait pris aussi des habitudes de travail quand [la directrice] était là... qu'on avait peur de devoir changer d'ailleurs avec l'arrivée du nouveau directeur, d'envoyer des choses en direct par mail... Au début on a perdu un peu de temps, et puis on en est revenu au fonctionnement initial. On fait quand même partir des parapheurs dans les tuyaux, mais on envoie aussi directement par mail, ce qui permet d'aller plus vite. C'est arrivé une fois, que quelqu'un renvoie les parapheurs avec des modifications, alors que le parapheur avait déjà été validé par [l'élue en charge du dossier] et que le courrier était parti... Y'a des fois avec les délais internes, c'est juste pas possible... ».

D'autres moyens sont utilisés, moins avouables et dont on fait d'ailleurs rarement état, même entre collègues. À qui n'est-il pas arrivé de faire partir un courrier par mail par exemple, avant que la version papier ne soit validée et signée par l'élu, afin de gagner un temps parfois vital pour le projet, sa temporalité étant parfois simplement incompatible avec celle de l'institution ?

*
* *

La créativité du chef de projet tient une place centrale dans son action au quotidien, une place qu'il revendique, qui justifie et qui motive en même temps son action. Le modèle de l'action improvisée situe alors le travail des chefs de projet dans une réalité dans laquelle la distinction entre sphère décisionnelle et technique ne tient plus, l'action étant définie et réalisée en continu, dans une logique de se-faisant. Dans ce modèle, le politique ne disparaît pas¹⁸⁶ mais il partage sa compétence créative avec le technique : le technique n'usurpe pas le pouvoir, il endosse une partie de la créativité qui lui est associée et ce faisant, fait évoluer la source de sa légitimité et de son efficacité. La créativité devient alors processuelle, présente à chaque instant : dans l'ensemble de la trajectoire de l'innovation, de l'incitation à l'action et dans ses mouvements réflexifs.

La créativité des chefs de projet doit toutefois faire avec un ensemble de contraintes et garantir l'articulation au cadre. Cette articulation peut prendre des formes variées, mais elle est vitale pour le projet et constitue une activité centrale dans le quotidien du chef de projet. Apprendre à jouer avec le cadre est par ailleurs également source de créativité et relève de l'art de gérer les tempos pour permettre à une dynamique commune d'émerger. Apparaissant au premier abord naturellement transgressive, elle est ainsi un art de « faire avec » les limites matérielles, organisationnelles et temporelles, et de retourner ces limites en occasions pour l'action. Ces contraintes sont également liées au contexte de l'action : sa prise en compte attire alors l'attention sur deux autres qualités et compétences au cœur du métier de chef de projet.

3. L'écoute et la confiance : faire avec les autres et l'environnement

« Faire avec » c'est en effet être en prise avec les divers attachements du projet au milieu dans lequel il se déploie, à ses spécificités et à ses contingences. Le chef de projet joue un rôle d'accompagnant et de traducteur, attentif au contexte, il s'en fait le porte-parole¹⁸⁷(cf. Latour, 1999). Il construit les liens qui permettront au projet de trouver un ancrage dans la réalité qu'il sert, dans une dialectique qui l'amène à s'y intégrer et à s'en nourrir. Porter son projet auprès de chacun et avec chacun nécessite des compétences liées à l'écoute et la capacité à construire un climat et un réseau de confiance. Ces compétences, caractéristiques de l'improvisateur, sont au cœur de son activité quotidienne et conditionnent la réussite de la construction d'un projet collectif.

¹⁸⁶ Comme cela serait le cas si on considérait que l'improvisation consiste simplement en une conjonction du moment de la composition et de l'exécution, une composition instantanée.

¹⁸⁷ La définition que donne Latour du porte-parole comporte toute une gamme entre le doute complet (il parle que pour lui) et la confiance totale (il représente complètement ces mandants). Le porte-parole possède une « *capacité de parole intermédiaire* entre le « *je parle* » et « *les faits parlent* », entre l'art de la persuasion et celui de la démonstration » (Latour, 1999, p. 101).

3.1 L'écoute

3.1.1 L'écoute dans les analyses de sciences sociales, précisions terminologiques

L'écoute est sans doute le thème le plus constamment abordé dans les analyses de l'improvisation, en jazz comme en théâtre. Elle est généralement considérée comme la principale qualité de l'improvisateur, qu'il accomplisse sa performance seul ou en groupe¹⁸⁸. Au cœur des interactions entre individus, elle est en effet tout aussi fondamentale dans le cas d'un improvisateur agissant seul : l'écoute est alors dirigée vers le contexte, au sens le plus large possible, qui d'objet d'attention devient ressource pour l'action (contexte dans lequel on inclut le public et ses réactions). Le thème de l'écoute est également présent en sociologie, du côté des interactionnistes. Pour Goffman (1974 et 1991) l'écoute est, avec le respect et la coopération, une condition nécessaire à la reconnaissance de l'autre, sans laquelle la communication est impossible.

Nous perdriions toutefois une grande part de l'intérêt à solliciter l'écoute dans nos analyses, si cela devait les rattacher directement et exclusivement à un courant sociologique en particulier, ou nous conduire à les opposer à une analyse en termes de stratégie et de jeux d'acteurs, ou encore de contraintes imposées par les organisations. Il s'agit de ne pas « réduire » l'improvisation à l'analyse des interactions situées - qui peut pourtant apparaître un peu rapidement comme son champ d'exercice naturel - pour la porter plutôt vers celle des organisations et de la conduite de l'action publique. L'objectif est de mettre en évidence les mécanismes qui organisent une discipline de l'action sur des bases alternatives et complémentaires à celles de l'action rationnelle et fonctionnelle.

Observer l'action des chefs de projet à partir de la notion d'écoute nous permettra d'apporter un éclairage différent et d'enrichir notre compréhension des liens entretenus par les individus avec l'organisation d'une part et la dynamique de projet globale d'autre part. Si l'écoute est vue comme la principale qualité de l'improvisateur, c'est qu'elle est la condition d'une interaction - avec les autres comme avec l'environnement - dynamique et performante, c'est-à-dire productive et créative. Pour Hatch, l'un des principaux enjeux du transfert de la métaphore de l'improvisation dans le champ de l'action publique est de permettre de poser et de tenter de répondre à la question suivante : *“Are interactions between organizational members openings for new ideas and opportunities for accommodating them?”* (Hatch, 1999, p.81). Se saisir de l'écoute doit par ailleurs nous permettre d'introduire un registre encore largement absent de l'analyse des organisations, celui de la sensibilité, à l'exception de quelques rares auteurs tels que H. Joas (1999).

En nous appuyant sur des écrits français et anglo-saxons sur l'improvisation en lien avec l'action, nous distinguerons trois composantes de l'écoute : (1) la disponibilité au milieu (attention active), (2) la prévoyance (mémoire), (3) et la sensibilité (percepts et affects). Prises ensembles, celles-ci définissent une posture qui nous semble appropriée pour décrire celle du chef de projet en aménagement.

¹⁸⁸ Sur l'improvisation théâtrale, voir Tournier (2003) ainsi que l'excellent site internet de Jean-Baptiste CHAUVIN : <http://match.impro.free.fr/match-impro-index2.html>

3.1.2 La disponibilité : une attention active

L'écoute est d'abord disponibilité. Les improvisateurs sont généralement décrits comme des acteurs suffisamment disponibles à la situation présente pour y puiser des ressources d'action et pour réagir sur le vif (intégrer les réactions d'un auditeur par exemple, ou tout imprévu menaçant de troubler la situation d'écoute) (Bonnerave, 2010, p.8). La disponibilité se définit comme une attitude à la fois ouverte et active. L'individu qui « écoute » exerce sur l'environnement du projet une attention tournée vers l'action. Cette attention, loin de résumer à une position attentiste, consiste en la recherche active de signes, par laquelle il se rend disponible aux opportunités offertes par le contexte et ses évolutions. L'improvisateur ne quitte jamais l'action et cherche en permanence les moyens d'accroître sa capacité d'agir. On peut ainsi définir la disponibilité comme une attention dynamique.

▪ **Fonction d'information**

Orientée vers le contexte, la disponibilité remplit en premier lieu une fonction d'information. Les chefs de projets considèrent le travail de « veille » sur le territoire comme l'une de leur principale mission.

« ASA: Le rôle du chef de projet là-dedans, ça veut dire que c'est aussi de connaître l'ensemble des projets qui se font sur ces territoires, de façon à savoir systématiquement ce qui va impacter et ce qui ne va pas impacter, et maîtriser les calendriers des différents projets. Evidemment, c'est colossal ! ».

La diversité et l'hétérogénéité des projets rendent l'écoute attentive nécessaire. L'objectif, pour le chef de projet, est de garantir la bonne réception de ses projets et leur insertion dans l'ensemble des projets en cours sur le territoire, en évitant au maximum d'entrer en conflit avec ceux des autres, en termes d'objectifs et de calendrier en particulier. L'écoute est alors l'une des clés de l'agir « avec » plutôt que « sur ». Au service de la connaissance, elle est au service de la maîtrise de l'action, de ses conséquences, de la suppression de la surprise. Pour autant, la connaissance exhaustive et « systématique » de tous les projets, comme de tous les calendriers, etc. est une mission digne d'un colosse sisyphéen... L'écoute n'est par ailleurs pas réception passive, sur le mode de l'emménagement du maximum de connaissances possibles, suivant le modèle de la banque de données, mais envisagée par rapport à l'action, en construction dans l'action. Elle correspond ainsi à un modèle de connaissance qui traduit un rapport au monde et une vision de la réalité, suivant les analyses de Pingaud (2005) et Demailly et Pingaud (2005) sur les modèles développés par Nonaka et Takeuchi d'un côté et Simon de l'autre.

D'ailleurs, si la constitution de bases de données existe, elle est même fortement valorisée et présente l'avantage de pouvoir être, au moins en partie, déléguée. De nombreux stagiaires sont ainsi dédiés à la constitution et à la mise à jour de ces bases (qui recensent par exemple les friches, les ZAC, etc.). Ce travail de référencement précis et méticuleux est de fait quasiment impossible à réaliser par le chef de projet lui-même, au quotidien, qui doit développer d'autres modes de connaissance. Il le fait ponctuellement, lorsqu'il trouve du temps, dans des périodes de creux de l'activité du projet, ou lorsque le travail de recensement est nécessaire dans le cadre de projets spécifiques (réalisation de contributions politiques, ou plaquettes de promotion par exemple). Un certain stock de données, plus ou moins brutes, se constitue malgré tout. Mais la

majeure partie des connaissances accumulées par le chef de projet reste sans doute connue de lui seul. La perte de tout le savoir accumulé lorsque celui quitte son poste reste alors une vraie question. Mais à chaque nouveau venu, c'est un nouveau système d'échanges qui se remet en place et qui se rejoue inlassablement.

C'est bien l'écoute qui est alors le principal vecteur d'appréhension et d'appropriation du territoire des chefs de projet et qui sera au cœur de leur quotidien tout au long de leur mission. Celle-ci s'appuie sur des modalités d'action qui mettent en lien connaissance et action, sur un mode non pas systématique, mais sélectif, interactif et coopératif. Etre à l'écoute, dans une perspective de veille territoriale, passe ainsi tout d'abord par une présence et un travail de terrain :

« ASA: On devrait passer la moitié du temps à essayer de savoir tout ce qui se fait sur le territoire, les projets, les problématiques, les objectifs, les stratégies... or on fait beaucoup d'analyses en chambre (...) [c'est-à-dire], sur la base de productions diverses et variées du territoire, des analyses des acteurs du territoire. On analyse ce qu'ils produisent, mais sans échanger directement sur place, sur la base des projets, etc. (...) Et c'est en sens-là que ça ne colle pas avec ce profil de poste qui ressemble à celui d'un chef de projet plus opérationnel, qui par définition va à la rencontre des acteurs, du territoire, qui travaille constamment en transversalité. »

Les visites, les réunions chez les partenaires et parfois simplement les échanges téléphoniques, sont autant de moments où le chef de projet accorde toute son attention au territoire, dans une relation directe avec le territoire. Bien que cette relation directe soit nécessairement limitée (il n'est jamais possible de la mettre en œuvre autant qu'il le souhaiterait, au vu de sa charge de travail), la place accordée aux situations dédiées à l'écoute est significative et reflète une conception du poste de chef de projet¹⁸⁹. L'effort qu'elle nécessite reste difficile à mettre en valeur auprès de la direction et peut faire partie des sujets de tension, cette dernière tendant à le considérer comme un travail marginal, puisque ne faisant pas partie des actions considérées comme directement productives de leurs agents (contrairement à la réalisation de bases de données). Les chefs de projet soulignent toutefois que le temps consacré aux rencontres directes n'est pas du temps perdu, l'enjeu et le résultat de ces rencontres, s'ils ne sont pas directement visibles, étant réels. Si l'« analyse en chambre » (qu'elle désigne la connaissance des projets des autres par leurs publications plutôt que par leur récit direct, ou encore la connaissance du territoire par l'intermédiaire des bases de données), peut sembler le mode de connaissance le plus aisé à mettre en œuvre et le plus sûr, la relation directe n'est pour autant pas choisie par défaut, elle n'est pas un pis-aller. L'écoute, par le biais de la disponibilité physique et temporelle, présente une efficacité qui lui est propre (nous y reviendrons ci-après, section 3.2.2.).

L'enjeu est celui de la construction d'un nœud commun d'interconnaissance du territoire et des projets en cours. Pour le chef de projet, les rencontres et les réunions sont le principal moment d'immersion dans les dynamiques et les enjeux locaux. Pour l'ensemble des partenaires, elles sont l'occasion de faire circuler les informations et de mettre tout le monde au même niveau, de

¹⁸⁹Le chef de projet participe à la construction d'une vision à mettre en œuvre, il nourrit cette vision en se faisant le traducteur des enjeux des partenaires et des dynamiques du territoire. Sa présence sur le terrain marque son indépendance, elle est un des biais par lequel il s'écarter du cadre de l'administration.

rendre publics les avis et positions. Cette interconnaissance permet finalement de favoriser les interactions, d'organiser le croisement des temporalités, d'être là au bon moment et bon endroit pour saisir les occasions (cf. infra).

▪ **Fonction diplomatique**

Orientée vers les acteurs, la disponibilité remplit en second lieu un rôle diplomatique :

« ASA: C'est très important aussi [la diplomatie], parce que tel que je me figure ces postes, que je le ressens, tu as affaire à tellement de structures et de gens différents qu'il faut vraiment faire preuve d'une extrême diplomatie, capacité d'écoute, souplesse. Tu ne peux pas avoir un mode et ne pas en déroger... Il faut être capable de s'adapter à différents projets, métiers, approches. C'est quelque chose qui peut être assez déstabilisant quand tu démarres. [Des] temporalités [très différentes], parce que la question du foncier, c'est pas la même temporalité que celle de l'entretien d'immeuble, mais tu dois gérer les deux en même temps. Des métiers aussi très différents, intellectuels pour les autres, très opérationnels pour d'autres... Ca fait appel à des outils très divers. »

Dans sa fonction de coordination, le chef de projet est placé dans une posture proche de celle du négociateur, qui doit faire preuve d'une capacité de décentrement, c'est-à-dire d'une capacité à adopter et à se projeter dans plusieurs points de vue. À l'écoute de ces différentes interprétations de la réalité, il a pour objectif d'identifier les positions des partenaires vis-à-vis du projet dans une perspective stratégique :

« ASA: Pour moi, une des premières choses que j'aurai à faire, c'est de rencontrer les acteurs du territoire, en particulier les intercos et les communes. Pour analyser plus avant leurs attentes, leurs projets, leur perception des choses, ce qui me permet après d'avoir un regard plus pertinent sur les conflits potentiels, leurs attentes, ce qui sera plus difficile à gérer, plus fluide. À l'échelle des 16 communes, il faut que je priorise, que j'identifie les communes les plus récalcitrantes, celles qui adhèrent le plus au projet et qui posent moins de difficultés... ».

« VP : Pour moi le chef de projet c'est ça. Ca doit être le facilitateur, le gestionnaire, celui qui va coordonner avec les différents bureaux d'étude, les différents acteurs, de comprendre ce qui va pas éventuellement, quand il y a des tensions d'aplanir, d'essayer de trouver des solutions. Donc oui, c'est le coordinateur, (...) c'est le facilitateur... »

« SB :[évoquant un échec] Et là, (...) c'est aussi le résultat du manque de lien qu'on avait avec les communes. On aurait pu avoir des remontées, même de techniques, qui nous auraient dit : ah non, vous pouvez pas faire ça... etc. ».

La capacité d'écoute fonde la capacité du chef de projet à trouver des biais et des solutions pour construire un espace de partage et des terrains d'entente (en situation de conflit ou non). Faute d'une disponibilité suffisante aux dynamiques du terrain et réciproquement, d'une disponibilité des acteurs du terrain pour le projet, on peut manquer des difficultés prévisibles et échouer à désarmorcer les conflits. La qualité des liens avec le terrain peut ainsi toujours être améliorée et se trouve parfois mise en défaut par certains blocages, dont il semble *a posteriori* qu'ils auraient pu être prévenus. Mais la connaissance exhaustive du terrain reste impossible, de même que la capacité à tout prévoir. Les échecs font apparaître la disponibilité comme une qualité fondamentale du chef de projet. La connaissance du contexte, plutôt que d'être conçue en format banque de donnée, est alors envisagée sous l'angle de la longue durée, mettant au premier plan la mémoire individuelle des chefs de projet et soulignant l'importance de leur disponibilité à cette mémoire.

3.1.3 La prévoyance : une écoute nourrie d'expérience et de mémoire

L'écoute est orientée par l'expérience, qui joue un rôle important pour compenser les lacunes en termes de connaissance du terrain aussi bien qu'en termes de créativité. La notion de prévoyance proposée par Bonnerave nous semble ici particulièrement intéressante pour éclairer le lien entre l'attention accordée au milieu et l'action :

« L'improvisation musicale repose (...) sur un type de visée à part entière : la prévoyance. Grâce à l'expérience accumulée avec les années, le musicien est en mesure de percevoir avec acuité l'interaction dans ce qu'elle a de radicalement immédiat (tempo, intensité, propositions des partenaires...) pour en dégager des possibilités de prolongements présentes à l'état latent, qu'il se trouve en position de soliste, mais aussi d'accompagnateur. » (Bonnerave, 2010, p.94)

« La créativité réside ainsi moins dans la libération par rapport à un langage musical (thèse commune dans le champ de l'improvisation libre) que dans une forme de "prévoyance" (Bourdieu, 2000), une disposition à agir qui se traduit par une attention de chaque instant aux divers appuis de la situation ». (Bachir-Loopuyt *et al.*, 2010).

Etre à l'écoute de soi, disponible pour soi-même, est essentiel pour faire de la mémoire une ressource. La capacité à prévoir ce qui va arriver et à l'utiliser, à saisir les occasions, est en effet fondée sur une écoute approfondie du territoire, nourrie d'expérience : l'improvisateur décèle d'autant mieux les signes qu'il les re-connaît. La prévoyance marque le passage de l'écoute, orientée vers la connaissance, à une écoute orientée vers la reconnaissance, liée à la capacité à voir et utiliser les affordances proposées par le milieu (Labussiere, 2010 ; Laborde, 2006). Notion ambivalente, mélange de prévision - qui se joue dans l'immédiateté, presque une « entrevision » - et de souci¹⁹⁰ (Jeannot, 2005) – elle repose et est rendue possible par une attitude qui est toute attention active, ressenti de la situation.

En associant, à travers la notion de prévoyance, la disponibilité à une forme de « visée », Bonnerave ancre la disponibilité dans le temps. L'écoute fait partie de l'action parce qu'elle s'accomplit dans le temps et ne prend sens que parce qu'elle se combine à une intention du chef de projet, dans un mouvement d'interactions : celui-ci interprète tout ce qu'il écoute en fonction de ses objectifs et se nourrit des propositions qui lui parviennent. Orientée vers la connaissance des acteurs et de leurs relations, comme du territoire et de ses projets, l'écoute, dans sa dimension de disponibilité, apparaissait déjà constamment tournée vers l'action et comportait ainsi une dimension intentionnelle. La prévoyance ancre à présent l'écoute dans le temps long, elle associe la disponibilité à un souci qui, nourri par la mémoire et l'expérience, lui permet d'augmenter considérablement la capacité à agir des chefs de projets.

La chef de projet RN20, relatant la transformation de son poste de chef de projet RN20 en directrice du syndicat mixte, illustre cette idée dans le récit suivant :

« LM : On n'est pas perçu pareil en tant que Directeur ou en tant que Chef de projet, y'a besoin pour une structure, d'identifier quelqu'un... D'ailleurs en fait, si je l'ai proposé, c'est que tout le monde m'a dit : "Ah ! tu es mise à disposition, alors c'est toi la directrice !". Au début, je disais,

¹⁹⁰ Cf. Chapitre 1, note 43

non, je suis la chef de projet... ou ils m'envoyaient des mails en rigolant en disant "Madame la Directrice", alors je me suis dit qu'il y avait besoin d'identifier quelqu'un. (...)

C'est une pratique que [la directrice] n'avait pas vraiment en tête quand elle a imaginé avec moi la mise à disposition il y a un an. C'est aussi pour ça que j'ai demandé à avoir le statut de directeur et pas seulement de chef de projet, justement pour éviter la confusion des genres. Parce qu'on a eu une pratique de mise à disposition au sein de la DAD, il y a quelques années, pour l'association qui a porté le projet de territoire d'Evry Centre Essonne et qui a abouti à la création de l'Agence d'Urba, donc on avait une collègue qui a eu une convention de mise à disposition. C'était le Président Michel Berson qui présidait l'association, donc il y avait aussi le budget de l'association, des représentants des différents membres, on recevait de l'argent des communes etc. mais après, en interne les notes elles passaient par la voie hiérarchique Conseil général. Et moi, j'ai pas voulu ça pour le syndicat mixte. J'aurais considéré qu'il y avait reprise en main par le département. »

On peut identifier trois étapes qui montrent l'articulation entre la disponibilité à la situation présente, à sa mémoire personnelle au sein de l'organisation et la vision et les choix qu'elle porte pour le projet. Ce sont en premier lieu les réactions des partenaires qui l'incitent à porter une attention particulière à la question de la Direction du syndicat mixte. Cette question émerge donc des interactions avec les acteurs, dont elle interprète les remarques comme le signe d'un manque et d'un impensé dans les projets de fonctionnement de la structure. Elle établit alors un lien avec les difficultés rencontrées par une ancienne collègue, qui s'était trouvée en porte-à-faux et handicapée par la lourdeur de la structure administrative du Conseil général. Elle propose finalement de créer un poste de directeur, afin de garantir la lisibilité de son action et le bon fonctionnement de la structure.

Loin de s'effacer derrière une position d'écoute, dans laquelle le chef de projet laisserait parler les autres, afin de s'imprégner et de se laisser informer, il doit également savoir se positionner et affirmer, à travers lui, son institution à la fois comme leader et au service du projet. Le chef de projet est porteur d'une intention qui ne vient pas de nulle part, qui n'existe pas *a priori*, mais qui émerge notamment du croisement effectué par le chef de projet entre les spécificités du terrain et son expérience. Le choix d'une solution parmi l'ensemble des disponibles pour résoudre un problème, - ici imaginer fonctionnement et structure pour le syndicat mixte - fait l'objet d'un processus (il n'est pas seulement le résultat d'une comparaison entre objectifs, atouts et inconvénients, à un moment T). La solution naît de l'échange au présent entre le terrain et le chef de projet qui se place à son écoute (pour repérer ses attentes et besoins) et du croisement entre ce présent et l'expérience passée du chef de projet (à laquelle elle s'est rendue disponible). C'est ce processus qui conduit la chef de projet RN20 à proposer une solution innovante, en mettant en place un fonctionnement pour la structure porteuse du projet sans précédent au sein du Conseil général. La chef de projet, devenue également directrice du Syndicat mixte, dispose d'une relative indépendance à l'égard de la hiérarchie du Conseil général : les validations passent directement de la Direction à l'élu Président du Syndicat (les DGA, les DGS et les autres élus du CG étant simplement informés).

3.1.4 Sensibilité

L'approche par l'écoute, pour aborder les problématiques de veille territoriale, les efforts diplomatiques ou encore le rôle de la mémoire et de l'expérience, dans le quotidien des chefs de projets, pourraient paraître une simple reformulation de réalités bien connues. Celle-ci permet

toutefois, nous avons essayé de le montrer, d'insister sur la posture qui sous-tend ces travaux et qui permet d'envisager différemment leur efficacité. La veille n'est pas seulement examinée à l'aune de l'exhaustivité, l'expérience s'écarte de la logique de benchmark, le travail diplomatique se détache de la stratégie pour s'attacher à travailler en profondeur l'accueil du projet et de ses évolutions. L'écoute permet avant tout de construire les conditions d'une meilleure disponibilité et d'une meilleure « disposition » de l'ensemble des acteurs, chef de projet inclus, à l'égard du projet.

Elle invite enfin à aborder le travail au quotidien des agents dans sa dimension perceptive et sensible, généralement absente des analyses de l'action stratégique ou fonctionnaliste. Reconnaître la dimension affective et perceptive du travail des chefs de projet, notamment dans leurs interactions avec leurs partenaires, nous semble essentiel pour prendre la pleine mesure du rôle joué par l'écoute dans la construction de dynamiques de projet par le chef de projet.

« ASA: Ce que je sens très fort aujourd'hui, c'est la façon dont les acteurs sont en attente de cet enclenchement vers l'opérationnalité, je sens toutes leurs attentes. Et je suis en train de percevoir chez les différents partenaires... comment dire... la dynamique qu'on est en train de mettre en place, ça je le sens de façon très forte donc c'est très encourageant. L'enjeu c'est d'arriver à enclencher, mais je suis en train de le sentir de façon très très forte, cette attente justement, de ce passage de l'abstraction à la concrétisation. ».

Les chefs de projet utilisent tous un lexique du sensible (« *je sens* », « *je perçois* ») pour décrire leur perception des attentes des différents partenaires. L'attention accordée au ressenti, à ses propres impressions et à celles exprimées par les autres (verbalement ou non) et la capacité à les interpréter font partie des qualités du chef de projet. Une bonne évaluation des attentes des partenaires est un gage de capacité à produire des synergies et même simplement à assurer la survie du projet. Celui-ci ne durera en effet que s'il répond à une attente et sert de cadre à l'engagement dans une dynamique commune (Hennion, 2010).

Le registre du sensible et l'émotion ont longtemps été dénigrés et dévalués par les sciences sociales en quête d'objectivisation de leur argumentaire.

“Hopfl and Linstead (1997, p.5) trace the avoidance and devaluation of emotions in organizational discourse to Weber's suggestion that elimination of irrational and emotional is one of the chief contributions of bureaucracy to capitalism.” (cité in Hatch, 1999, p.88).

Il reste encore difficile de lui faire une place et ce d'autant plus s'il s'agit d'organisations. Parler « d'écoute » ne va pas sans difficulté, la notion portant en elle une dimension irrationnelle, forme de menace d'irrecevabilité pour la démonstration (le jugement d'irrationalité pouvant, sans autre forme de procès, disqualifier le propos). Pourtant, parler d'écoute sans faire appel à des qualités qui relèvent du sensible plutôt que du rationnel, serait manquer une bonne partie de ce qu'elle est. Hatch invite alors à voir cette porte ouverte sur la dimension sensible et émotionnelle comme un enrichissement qui fait tout l'intérêt de la métaphore de l'improvisation. Celle-ci, explique-t-elle, nous permet précisément de nous extraire de nos représentations habituelles, en l'occurrence de l'organisation comme entité froide, rationnelle, fonctionnelle... Poussant le plus loin possible la métaphore elle propose (et ose) parler de sensibilité à l'égard de l'organisation, du projet :

“Emphasis sensory and sensual engagement that permeates the jazz metaphor, inviting us to hear and feel organizing, to listen to and move for its rhythm. In contrast to the previous approaches to organizational structure that are generally more analytical” (Hatch, 1999, p. 82).

Cette attention accordée à une dimension à laquelle on n'en prête d'ordinaire aucune, la conduit ainsi à élargir la notion d'écoute à l'organisation : l'individu entre en interaction avec celle-ci, sur un mode « sensible ». Une bonne écoute entre les individus d'un jazzband peut conduire à une entente dont le produit dépasse dans un sens l'entendement, tant l'harmonie semble impossible sans une concertation préalable et comme magique ; le groupe atteint alors un état que les jazzmen nomme le « groove ». De même, le « groove » pourrait qualifier des interactions entre l'individu et l'organisation, donnant lieu à une entente par laquelle l'individu semble anticiper les attentes et faire des propositions qui répondent parfaitement aux projets qu'elle peut souhaiter et être en mesure de porter par exemple.

Nous illustrerons cette proposition à travers le ressenti par le chef de projet du rythme du projet. Particulièrement attentif à ce rythme - dont nous avons vu l'importance dans le chapitre précédent - le chef de projet développe une sensibilité particulière pour le gérer.

3.1.5 Sentir le rythme du projet

Hatch met en avant trois grands apports de la métaphore du jazz pour renouveler notre compréhension des dynamiques organisationnelles, parmi lesquels figurent la temporalité. La gestion du temps peut devenir un outil de coordination pour organiser l'action de groupes fondés sur la collaboration et l'égalité des statuts.

" Respecting the tempo of a work process can be critical to achieving high performance level because it is used to coordinate activities in the absence of a fixed leadership role. (...) Changing tempo can lead to great difficulties of coordination." (Hatch, 1999, p. 91)

Elle pointe également le caractère stratégique que recouvre la capacité à rythmer l'action et à suivre le rythme, qui deviennent une véritable compétence. Citant Bourdieu qui soulignait les diverses manipulations par lesquelles influencer sur le tempo de l'action :

"Holding back or putting off, maintaining suspense or expectation, hurrying, hustling, surprising, stealing a march, ostentatiously giving time or withholding it." (Bourdieu, 1977, p.7, cité in Hatch, *Idem.*)

Outre le tempo, l'utilisation de la temporalité de l'action pour influencer sur la trajectoire d'un projet peut passer par un jeu sur les différentes couches temporelles ("layering") auxquelles il fait appel (passé/présent/futur). L'effervescence de la rencontre, au présent, son effet galvanisant, peuvent par exemple être mis à profit pour favoriser l'émergence d'une énergie collective. La mémoire et l'attente auxquelles renvoient les projets en cours peuvent d'autre part être utilisées pour augmenter l'intensité des échanges qui ont lieu au présent.

"Everyone talking at once, simultaneity is synchronized by the structure developed by the improvisation, every one doing their job at once such that ideas and skills come together in an intense moment of interactivity which has the potential to inform and inspire in a different albeit synchronized way .(...)"

It evokes emotional connections with the past which in anticipation can cast emotional anchors into the future raising both expectations for and intensity of the present moment." (Hatch, 1999, p. 94)

L'écoute, la disponibilité, la prévoyance sont des compétences qui s'accomplissent dans le temps. Le ressenti de l'épaisseur temporelle et la capacité à l'utiliser, à jouer avec le temps, sont dès lors des qualités essentielles à l'improvisateur. Les chefs de projets réfèrent eux-mêmes souvent au rythme du projet en termes de sensibilité. Ils s'imprègnent d'un tempo par rapport auquel ils doivent ajuster leur action, cherchant à sentir le rythme global du projet et à s'y intégrer. Ils évoquent les grands cycles rythmiques du projet et la nécessité de savoir les identifier, non pour les réorienter, mais plutôt pour situer leur action par rapport à ces derniers, garantir l'adaptation de leurs propositions aux besoins du projet et sa survie sur le long terme.

« SB : Le rythme d'avancement de la démarche [marqué par] les prestataires, les bureaux d'étude et l'AMO, qui est quand même censé aider à faire avancer, vite ou moins vite, de telle manière... on sait toujours comment ça s'est passé, on sait jamais comment ça se serait passé sans eux... C'est ce qui fait que ça donne une vie au Pôle d'Orly, des cycles. Construction, production, réflexion, communication, puis redescende, on revient sur les fondamentaux, on se repose la question sur les thèmes, sur comment on travaille, et on reconstruit quelque chose... ».

« GJ : Et je trouve ça incroyable aussi d'un côté, le temps court sur lequel vous avez travaillé sur le Pôle d'Orly. Le temps court qu'il a fallu pour faire reconnaître une valeur Pôle, que les gens se reconnaissent dans le territoire, c'est impressionnant, c'est quoi ? Deux ans à peine ! 2005 les premières Assises et 2007 le projet de territoire... C'est très court en fait, il y a eu énormément de choses sur un temps très concentré, et maintenant, le soufflé retombe. Alors il retombe de notre côté, même si en même temps on est surchargé de travail, parce que maintenant c'est tenu par d'autres acteurs. »

À chaque moment clé, à chaque tournant pour le projet, le chef de projet s'appuie sur une mise en perspective du projet par rapport à ces cycles ancrés dans un temps long, interrogeant son appropriation et ses effets sur les pratiques collectives :

« LL : Et toi, qu'est-ce que tu penses qu'il devrait devenir ?[évoquant l'avenir du syndicat mixte de la RN20]

LM : Moi je pense que ça serait assez intéressant qu'il monte en puissance et qu'il devienne opérationnel, pour porter certaines ZAC par exemple, mais je pense que c'est un peu tôt. On en est là à une prise de conscience, en douceur, par les communes, que les choses changent, qu'il va se passer quelque chose. On voit bien, par exemple, Nouveaux Territoires Consultants, qui avait fait la première étude préalable au schéma de référence, ils font partie du groupement qui a été retenu pour le schéma avec Ingérop, donc on a quelqu'un qui assure la continuité technique, et en particulier, c'est lui qui s'occupe des entretiens et des ateliers. Il a fait des entretiens avec les communes en 2009, puis en 2010, auprès des mêmes maires, dans le cadre de ces deux missions successives, et c'est pas le même discours, les choses évoluent, c'est assez remarquable, si on prend les comptes-rendus... L'an dernier c'était "on voudrait telle station à tel endroit"... aujourd'hui ils arrivent à dire, "on a tel projet d'aménagement pour notre commune, et effectivement, par rapport à la RN20, on pourrait le faire évoluer" ». (...)

Si on veut faire un boulevard urbain, il faut faire de l'urbain. Il faut arrêter de faire ce qu'on fait maintenant. Et on sent que ça commence à prendre, qu'ils commencent à y croire. Il y a encore des élus qui disent, c'est un syndicat d'études, ça parle et ça avance pas, et y'en a d'autres qui disent que ça maintenant, ça apporte quelque chose de sérieux. Pelletant, qui était quelquefois très critique, a fait dans son blog un texte favorable au projet. Donc là, je crois que tout le monde commence à voir l'intérêt qu'il y a à le porter. Et ça peut éviter certaines catastrophes. »

Ils cherchent par ailleurs à sentir quand ils peuvent donner des coups d'accélérateurs, quand il faut se mettre en mode pause, quand il est besoin de prendre le temps de la maturation... Il s'agit pour eux d'accepter que le tempo n'est pas totalement maîtrisable, qu'il est dépendant de nombreux éléments extérieurs, en particulier les rythmes impulsés par les partenaires (par leurs interactions directes avec le projet, positives ou négatives, ou par l'intermédiaire de leurs projets). Les chefs de projet se livrent ainsi à un travail de coordination des temporalités, pour lequel la sensibilité qu'ils développent à l'égard des différents rythmes présents, de leurs possibles ajustements, des mouvements de ralentissements et d'accélération et de leur utilisation, sans forcer... est essentielle.

*
* *

L'attention au milieu, à ce qui résiste, est au centre de l'analyse de la capacité d'écoute. L'attente apparaît également essentielle : le chef de projet agit sur le temps long, il réalise un travail de fonds, s'investit en amont, sans pouvoir être certain de voir ses efforts récompensés. Sa posture de guetteur le rend précisément capable de saisir les occasions. Son action, contrairement à l'action planificatrice, ne peut prévoir les besoins à l'avance, il les découvre au fur et à mesure et fait correspondre, ajuste le projet aux demandes qui remontent du terrain. La réussite et l'efficacité de son action sont alors directement liées à la confiance qui naît de son écoute du territoire, confiance des partenaires (qui vont l'aider à construire et saisir les occasions) comme des collègues en interne et enfin vis-à-vis de lui-même (la confiance qu'il accorde à son ressenti notamment est essentielle).

3.2 La confiance

3.2.1 Une compétence qui se tisse en réseau

▪ *Les règles de l'échange et logique du don*

Lors de mon second entretien d'évaluation, j'ai écouté, un peu désarçonnée, mon encadrant citer parmi les points sur lesquels il me faudrait m'améliorer, ma capacité à évaluer à qui je pouvais faire confiance ou pas. Au moment où il m'était formulé, j'ai trouvé le reproche injuste : ce n'était tout de même pas ma faute si certains de mes collègues ne jouaient pas le jeu de la transversalité et avaient pu nous mettre des bâtons dans les roues ! Et pourtant, il m'a fallu reconnaître qu'effectivement, mon jugement devait s'affiner et mes compétences se développer dans ce domaine, car si la transversalité est une nécessité, ma mission consistait également à garantir la survie de mon projet. Il me fallait donc dans cet esprit considérer tout intervenant extérieur comme un risque potentiel et apprendre à évaluer sur quels partenaires je pouvais réellement m'appuyer, apprendre à les tester avant de m'engager sur des terrains glissants, risquant de retourner ma bonne volonté contre moi...

Hatch évoque ainsi l'« émotionnalité » comme apport de la métaphore du jazz pour l'organisation. Le "feeling" et l'« entente » avec les autres sont essentiels.

"Thinking of organizational structure in terms not of rules but of communication and collaborative potential." (...) "Ability to emotionally communicate is particularly important in context of temporary alliances, networks". (Hatch, 1999, p.88).

Dans un contexte où la transversalité constitue le quotidien des agents, la confiance est au fondement de la relation avec l'équipe et les collègues, les partenaires extérieurs et le politique. De même, lorsque le politique ne définit plus précisément l'action, l'organisation globale, les dispositifs et les questions concrètes du quotidien sont l'affaire du chef de projet. Nous avons déjà eu, à de multiples reprises, l'occasion d'apercevoir de nombreuses raisons qui conduisent à donner aux échanges sociaux et à leur gestion, une place centrale dans le quotidien du travail des agents. Mise en avant par des sociologues tels que Ogien et Quéré (2006) qui la considèrent centrale dans les dynamiques de l'échange, la confiance semble bien faire partie intégrante des compétences du chef de projet.

Deux pièges sont toutefois à éviter, qui pourraient conduire à confondre la notion de confiance avec les relations privées, comme l'amitié, d'un côté et avec un utilitarisme manipulateur de l'autre. Les réticences à s'engager sur un terrain comme celui de la confiance, ne sont pas seulement le fait des scientifiques en quête de rationalité objective (dont on n'a pas de mal à imaginer la difficulté à investir le terrain des émotions et des relations interpersonnelles proprement subjectives), elles sont également présentes chez les opérationnels, au nom d'un risque de fragilisation de la frontière entre vie professionnelle et vie privée. Par ailleurs, quand on reconnaît la nécessité de compter sur les échanges sociaux et leur qualité pour assurer persistance et réussite du projet, il est impossible de ne les concevoir qu'en termes utilitaristes. Il faut apprendre à la fois à se comporter de manière à favoriser une bonne entente, à rendre service et pouvoir compter sur l'autre en échange, à savoir accepter et utiliser un bon *feeling* avec quelqu'un.

« La compétence des opérateurs se définit alors plus par rapport à des circonstances imprévues, celles de leur activité quotidienne, que par rapport à des situations de travail standardisées. (...) Y accéder suppose de pouvoir échanger avec les collègues des savoirs, des relations d'entraide, des "trucs" ou de l'amitié, parce que cette compétence est collective. Elle repose sur des règles d'échange obéissant à des règles sociales, celle de la réciprocité, du don et du contre-don. Ce qui fait la compétence ne peut ainsi se réduire à la détention d'un savoir : il n'est jamais totalement adéquat. (...) »

L'ensemble pourrait être considéré comme un univers parfaitement régulé, la solidarité entre les collègues assurant la cohésion de l'ensemble. Il n'en est rien. La coopération est en effet traversée de calcul égoïstes, et les questions du travail beaucoup trop mouvantes pour que l'on puisse y construire des savoirs durables » (Alter, 2010, p.204)

« Entretenir un réseau, [c'est] demeurer vigilant quant à la confiance que l'on peut accorder à telle ou telle personne, de savoir aussi entrer en conflit ou de faire mauvaise réputation à celui "ne renvoie pas l'ascenseur" ou qui utilise les informations contre celui qui les a données. » (*Ibid.*)

L'introduction par Alter, de la notion de don, issue du milieu des sociologues aux tendances interactionnistes affirmées Mauss (2012) et relativement éloignés des préoccupations des sciences du management, nous semble ici particulièrement intéressante et pertinente, pour aborder la question de la confiance et la structurer. Introduire la logique de don/contre-don pour analyser les échanges entre acteurs permet en effet de s'extraire des logiques utilitaristes,

comme de la sphère privée. Les échanges prennent de multiples formes et utilisent des supports on ne peut plus hétérogènes : informations, services, symboles, rites, réputations, affects... Les valeurs qui règlent l'échange sont parfois fixées dans les « traditions » de l'institution, comme elles peuvent être définies par les individus en situation. Les règles de l'échange échappent en effet au calcul rationnel et utilitariste, guidées souvent uniquement par le plaisir de partager, la satisfaction tirée des liens... L'efficacité de ce qui circule dans ces échanges, parfois seulement un sourire, peut être bien supérieure et structurer des relations plus solides, que par celles engendrées par le biais des procédures (cf. supra, section 3.1).

▪ ***Un réseau de confiance qui favorise la mobilisation au service du projet***

La confiance se joue à tous les niveaux : entre techniques, entre techniques et politiques, des politiques envers le projet... Elle est d'ailleurs souvent évoquée ainsi, comme un ensemble de liens entre personnes, hiérarchiquement comme horizontalement, ou entre les personnes et le projet, qui contribue dans un mouvement global, à la réussite du projet. Pour comprendre cette efficacité, il est intéressant de se pencher sur la réciprocité qui caractérise la disponibilité dans le discours des chefs de projets : la confiance naît des échanges et de l'entraide, elle entre ainsi dans une relation dialectique avec la disponibilité envisagée cette fois du point de vue des partenaires.

« VP : Et ça passe aussi par le réseau, tout l'investissement que tu peux créer à côté, les contacts que toi tu as avec d'autres acteurs, si tu as déjà bien identifiés tes interlocuteurs et tes homologues soit dans les autres directions, soit dans les autres collectivités, si tu as déjà travaillé le contact avec eux, ça fluidifie énormément les choses, les gens vont être plus prompts à te filer un coup de main, plus réactifs, te filer des informations, si les gens t'ont identifiée et qu'ils ont confiance. C'est du savoir-être en fait. C'est ça qui fait le réseau que tu construis autour du projet, et qui permet de désamorcer les conflits ou de faire travailler les gens ensemble, parce que tu les connais bien et que tu sais en gros comment les prendre. Mais c'est valable autant en interne qu'en externe.

Et puis ça sert aussi pour préparer les choses en amont, passer deux-trois coups de fil, réexpliquer les choses, parce que ton projet c'est pas forcément celui des autres, ils ont autre chose à gérer, donc toi, c'est faire un peu de lobbying autour, leur dire, voilà, on en est là leur dire ce serait bien que tu sois là parce que je t'attends sur tel et tel point sentir si on va dans le mur, ou si les gens sont prêts à écouter, ou s'ils ont éventuellement des directives au-dessus qui font qu'on va leur dire, ah bah non on n'y va pas. »

En tant qu'attention dynamique, la disponibilité réciproque est ainsi créatrice de nouvelles interactions, en favorisant la rencontre entre différents projets et leurs porteurs respectifs, elle augmente la capacité à saisir et créer l'occasion, elle rend possible l'émergence d'effets de renforcement et de synergies entre eux.

« LM : Et c'est sûr que la petite équipe, (la chargée de mission) des déplacements, la secrétaire de (l'élue en charge du dossier), le (chargé de mission) de l'Arpajonnais, c'est une équipe de super motivés, super professionnels...le type de l'Arpajonnais, c'est pas moi qui lui dit sans arrêt : faut que tu m'envoies ça et ça... c'est lui qui le fait tout seul... (...) Donc, je veille à ne pas les perdre en route, parce qu'ils sont un relais par rapport à leurs élus qui est fondamental.

Donc j'organise des ateliers thématiques et géographiques, ils m'aident sur l'organisationnel, la location, prêt de salle, et sur le fonds, par exemple : "cet atelier sur les Champarts, bah non, il vaut mieux le mettre en septembre, parce que nous on a un bureau d'étude qui va venir travailler cet été", etc. Donc, voilà. Pour le cahier des charges, moi j'ai bossé dessus avec eux avant même la création du syndicat mixte l'été dernier, et en septembre, il y a eu des allers-

retours avec ce petit comité technique, et puis ça a été présenté en comité syndical et en comité consultatif le 6 novembre, moi je pensais qu'ils demanderaient des modifs, qu'il faudrait qu'il y ait une nouvelle réunion du comité syndical pour approuver le document définitif. Mais les élus ont dit, "non, sous réserve des modifs qu'on a demandé, ok, on peut lancer le marché". C'est des choses comme ça aussi qui permettent d'aller vite et c'est aussi ça qui a fait que le marché a pu être lancé dès février. »

La qualité et l'étendue du réseau de confiance influe ainsi directement sur la disponibilité mutuelle pour le projet, celle-ci augmentant les chances d'être présent au bon moment, au bon endroit. La qualité des liens au niveau technique permet par ailleurs de créer un climat qui favorise la confiance des élus (elle permet notamment d'atteindre indirectement les locaux).

La gestion des relations humaines, du réseau social impliqué dans le projet, est une gestion des dons. Il faut savoir répondre, il faut savoir reconnaître, ménager, entretenir... ce en quoi elle représente une compétence à part entière. L'entraide représente une composante essentielle de la dynamique et de la survie du projet. Essentielle à sa maîtrise du projet, son absence est d'ailleurs très rapidement visible, à travers les crises qu'elle engendre. L'importance des liens et du réseau d'entraide peut servir d'indicateur pour évaluer l'existence de liens de confiance, la capacité du projet à générer des synergies et ainsi l'efficacité et la légitimité du projet.

« VP : En mai, j'avais contacté, parce qu'on faisait des simulations de populations plus emplois sur le long de l'axe et autour des stations qu'on envisage. Donc j'ai contacté le chargé de mission de [un tel] en lui disant, tu as fait dans des travaux précédents des simulations de populations plus emplois le long de la RN7, sur un fuseau de 1000m, nous on aurait besoin de ces données sur 400m, vous avez dû faire un modèle, est-ce que vous pourriez faire tourner votre modèle sur 400 mètres et nous donner ces données. Quand je les ai vus en réunion, j'ai demandé naïvement à un directeur qui était présent, est-ce que le chargé de mission t'a relayé ma demande, et je me suis faite insultée, on a eu un échange extrêmement vif, où il m'a dit que je n'avais rien à lui demander, aucun ordre à lui donner, qu'il allait falloir que j'apprenne à travailler, que j'avais des bureaux d'étude pour sortir ces données... donc fin de non recevoir, je ne travaillerai pas avec vous... Donc je suis allée revoir le bureau d'étude en leur disant on n'aura pas ces données par [un tel], donc calculez vous-mêmes, on le fait nous-mêmes. Et [un tel] nous a dit au final, vos modes de calcul sont pas les bons, c'est pas comme ça qu'il faut faire, etc. On leur a dit, bah on vous avait demandé les vôtres... enfin voilà... »

La confiance est ainsi la matière première de la maille qui constitue le tissu le réseau au service du projet. Les mouvements qui l'engendrent, comme ceux qu'elle produit, sont directement moteurs (vecteurs d'accélération, de verve) ou au contraire bloquants. La maîtrise de l'action passe finalement moins par la connaissance exhaustive du territoire et de ses projets, que par la construction des conditions d'une écoute, d'une disponibilité et d'une confiance réciproques, c'est-à-dire d'une connaissance et d'une veille partagées. Etre disponible et rendre les autres disponibles constituent des critères de réussite *a priori* de l'action. Ecoute et confiance sont ainsi des outils de gestion de la complexité des situations et un enjeu pour la maîtrise de l'action et de ses conséquences.

3.2.2 Confiance en soi : L'assurance

Le chef de projet se trouve au cœur d'un réseau de confiance, fruit de son travail quotidien : des envois et renvois d'ascenseurs, des services rendus, une préparation des dossiers et une communication visant à assurer la confiance de l'élu dans le projet... Une confiance qu'il cristallise d'une certaine façon. Le projet jouit pour ainsi dire d'une forme de réputation, dégage

une image de vitalité, de solidité, de résistance, qui reflète la confiance accordée à son principal porteur et la qualité du tissu constitué de l'ensemble du réseau qui gravite autour de lui.

« ASA: J'ai dû rencontrer [l'élue en charge du projet] trois fois, en comité de technique, donc pour des réunions de travail, avec les deux directions concernées : Dirdep et DAD. Et puis dans des instances plus officielles : comité exécutif restreint, qui est un préalable au comité syndical. Et je l'ai récemment rencontré différemment, quand on a fait une présentation au Conseil communautaire de l'Arpajonnais, pour que le conseil vote sur le schéma de référence. Et j'ai senti vraiment au fil de ces réunions une évolution de l'élue, qui était au départ interrogatif, craintif par rapport à notre approche et lors de la réunion, une vraie confiance. Parce qu'on est passé de la présentation générale des objectifs, au concret du projet. J'ai senti que la confiance a basculé au moment où on a présenté des choses concrètes, parce que ça veut dire aussi qu'on maîtrise ce qu'il y a en amont. »

Véritable centre névralgique du réseau d'échanges qui constitue le projet, la confiance que le chef de projet s'accorde lui-même est essentielle. Barret et Peplowski insistent en particulier sur la capacité des improvisateurs à jouer l'assurance, c'est-à-dire à la feindre si nécessaire (« *faking confidence* »). Cette qualité est une des clés de l'apprentissage de l'improvisateur, elle ne s'acquiert que dans la pratique et distingue l'improvisateur expérimenté du débutant. En l'absence d'expérience, on ne peut faire autrement que de feindre l'assurance en montant sur la scène. Mais cette situation se reproduit finalement à chaque entrée en scène, pour l'improvisateur qui reprend toujours sans plan prédéfini, sans modèle à suivre. L'expérience acquise sur la scène est incontournable : c'est en feignant l'assurance que l'on apprend à rattraper ses erreurs, dans le cours de l'action, à s'appuyer sur les autres, comme à faire du mieux qu'on peut en oubliant le reste autour. Cette posture est déterminante pour se lancer dans l'action, comme pour assurer sa poursuite.

On peut rapprocher ces analyses de celles de Hatch lorsqu'elle affirme :

"A high level of uncertainty does not obviate high levels of certainty about yourself and the quality of what you do". (Hatch, 1998, p.567)

Hatch met ici en évidence que la réussite du projet repose en réalité moins sur des critères tels que la maîtrise de l'environnement et de l'action, que sur la confiance en soi du chef de projet, en particulier dans ses méthodes d'action, au premier chef sa capacité à réunir autour de son projet un réseau d'acteurs qui favorise sa réussite. N'étant pas de simples exécutants, ils disposent d'une grande part de liberté qu'il leur faut être capable d'endosser. Feindre l'assurance même quand on ne sait pas, que l'on doute de la possibilité de réunir les moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Son assurance peut être nourrie par la confiance accordée par la direction. Evoquant sa motivation pour le poste :

« SB : C'est aussi que ça s'est très bien passé avec Carine, c'est quelqu'un qui donnait envie de travailler avec elle, et c'était réciproque, elle m'a aussi dit, grosso modo, c'est vous que je veux, et la confiance qu'on te donne, c'est aussi intéressant et important... C'est un peu ce qui s'est passé pour Gaëlle vis-à-vis d'Arnaud, parce que même si elle n'avait pas vraiment le profil évident, d'une certaine façon, avec le tourisme, etc. son profil lui a plu quand même ».

La confiance du chef de projet dans ses méthodes et dans l'objectif à très long terme du projet, est une condition *sine qua non* de l'action du chef de projet à chacune de ses étapes, depuis le lancement, dans les passages difficiles, les moments charnières. Le chef de projet ne peut trouver dans les objectifs à atteindre et les moyens définis pour y arriver, les raisons de croire en la légitimité et la réussite du projet. Les raisons qui le pousse à agir et à conduire le projet

s'inscrivent dans un temps très long, les objectifs font souvent plus figure de grands principes (créer un boulevard urbain par exemple) que de cible concrète associée à des résultats facilement identifiables (qu'ils soient quantifiables, nommables...). Il fixe et tient alors son cap dans un mouvement d'auto-conviction, sans lequel il lui serait impossible de se lancer dans l'action. La conviction du chef de projet ne relève pourtant pas de la pure illusion, savoir la feindre, savoir qu'il saura la feindre le moment venu, contribue à sa confiance dans sa capacité à porter dans la durée.

Par ailleurs, le travail impliqué par l'écoute et l'établissement de liens de confiance solides, impliquent un engagement de la part du chef de projet, non seulement matériel, mais de sa personne toute entière. Les compétences mobilisées ne sont par ailleurs pas directement visibles et difficilement valorisables. Il nous faut dès lors examiner plus précisément la nature de la motivation qui anime les improvisateurs.

4. L'engagement : investissement, don et croyance

Alter parle d'investissement pour caractériser les efforts réalisés par les agents sous toutes leurs formes et les associe à la logique de don. En s'appuyant sur la théorie du don et du contre-don développée par Marcel Mauss, Alter observe non seulement la réciprocité existante dans les échanges sociaux (piliers de la coopération occupant une place centrale dans le travail quotidien des agents innovateurs, cf. supra), mais identifie également une « réciprocité élargie ». Le don y est dirigé vers le « collectif de travail » associé au projet : le travail, les échanges et l'investissement qu'il implique, se fait au nom d'un tiers, qui peut être aussi bien la mission, le projet, que l'entreprise... L'organisation semble largement bénéficiaire de cet engagement, individuel et collectif, centralisant, directement ou indirectement, tous les efforts qui la mettent en "mouvement" et permettent le changement. Elle s'avère toutefois peu reconnaissante, faisant planer un risque de sanction en cas d'échec, accordant peu d'égards à l'incertitude du contexte de l'action (et privilégiant une justification rationnelle de l'action). Pourquoi l'acteur choisit-il de transgresser malgré cette relative absence de reconnaissance et les risques associés ? Où les agents puisent-ils la motivation nécessaire à l'investissement et aux dons qu'ils réalisent ?

4.1 Les formes de l'investissement

Pour Alter, la logique du don permet de prendre en compte des facteurs laissés de côté par l'analyse stratégique (Crozier) ou en termes de pouvoir (Bourdieu), tels que l'estime de soi, la reconnaissance des pairs et de la hiérarchie, l'existence de ce que l'individu estime être « bon » pour le projet. Ces facteurs peuvent être rapprochés d'une idéologie libérale qui tend à imposer ses valeurs dans le monde professionnel : l'autonomisation et l'implication dans le travail deviennent la nouvelle norme dans une logique post-taylorienne. Le travail est ainsi associé à l'épanouissement personnel¹⁹¹. On peut alors considérer que les mots d'ordre tels que la

¹⁹¹ Si l'individu doit faire face à une pression élevée, des contraintes particulièrement fortes, une incertitude constante face à l'avenir, une exigence accrue en matière de compétences, de capacité d'adaptation, les contreparties sont une plus « grande autonomie, une marge de liberté élargie, et un travail dont la nature, subjectivement plus impliquant, l'éloignerait du carcan prescriptif taylorien (...) La modernisation des entreprises s'est accompagnée de ce que certains

flexibilité, la capacité d'adaptation, la réactivité, sont autant générés par la crise des dernières décennies que par le nouveau code social qui a émergé avec mai 1968.

▪ **Investissement en temps et densité de travail**

L'engagement au service du projet est tout d'abord matériel, il se traduit par la densification des horaires de travail, leur augmentation si nécessaire, pour « occuper un espace », sans relâche, stratégiquement, économiquement, relationnellement (Alter, 2010, p.241-242). Dans les efforts liés au temps de travail et à son extension, le travail rédactionnel - sur les notes en particulier - revient régulièrement dans les discours. Il devient le symbole de l'investissement laborieux, de tous les efforts mis au service du projet. La chef de projet Evry-CESO relate ainsi sous forme d'anecdote, le week-end du 11 novembre suivant de quelques jours sa prise de poste.

« VP : Et puis y'avait un Conseil d'administration de l'AUDESO peu de temps après, il fallait déjà rédiger la note pour Berson. Je me souviens qu'il y avait le pont du 11 novembre, j'ai bossé les quatre jours dessus pour essayer de pondre cette maudite note, mais les temps étaient limites, et Berson l'a jamais eue, enfin il l'a eu après, bah finalement c'était bien... Arnaud avait essayé de m'aider quand même... mais bref ».

Si la gestion du temps fait évidemment partie de l'apprentissage des chefs de projets, la tendance constante à investir plus de temps que le temps imparti, constitue également une forme de don au projet. Il n'est pas question d'évaluer la qualité ou l'intensité de l'engagement du chef de projet au nombre d'heures supplémentaires réalisées, mais simplement de noter que l'engagement au service du projet est bien, dans une certaine mesure, matériel et se traduit en temps de travail. Faisant le pendant à l'assurance du paragraphe précédent, il est également possible d'y voir pour le jeune chef de projet un moyen de se rassurer et de compenser le manque d'assurance de ses premières entrées en scènes. Quelle que soit son expérience, les tâches à réaliser en amont nécessiteront toujours une dépense d'énergie conséquente.

« SB : Ce qui est difficile, c'est d'avoir le temps, pendant 3 ou 4 heures, de ne faire que ça.

LL : La note quand elle te prenait trop de temps, par rapport au reste, c'est du temps pris sur quoi ?

SB : Sur le temps hors du temps de travail ! Après 18h... Il m'a fallu bien 4 ou 5 cinq ans pour apprendre à faire réellement du temps une contrainte, se dire, je dois faire une note dans ce laps de temps et point. Ça part comme ça. Mais le problème, c'est que ça revient tellement. Et puis après, c'est toujours la même chose, c'est alterner des périodes de production, de réunions, d'emmagasiner des infos... Et puis moi le travail de rédaction, j'y arrive mieux le soir, je suis beaucoup plus efficace... ».

L'investissement en temps de travail est une problématique que le chef de projet doit gérer pour lui-même, mais également dans l'engagement des autres au service du projet. Tout effort d'implication représente un coût, en termes de temps de travail et d'énergie pour eux, comme pour lui. Il sait ainsi qu'il ne peut pas tout faire lui-même, la réussite du projet ne dépend pas que de lui :

appellent une « offre éthique » (Salmon, 2000). Il s'agit de la production d'une morale exclusivement fondée sur la réalisation de l'individu, sur son engagement personnel, et qui ne se satisfait pas de l'intérêt collectif, ni de valeurs générales. Cette morale individualiste, forgée par l'entreprise modernisée, repose sur la disqualification de la morale sociale, sur une allégation de la crise de la société, sur sa défaillance quant à la production de sens et de valeurs (de Coninck, 1995). » (Alter, 2010, p.109 et 111).

« LL : c'est quelque chose que tu ferais différemment, si c'était à refaire, essayer de créer plus de liens avec les communes ? »

SB : Oui et non. Parce que c'est aussi une question de temps et d'énergie. C'est aussi eux qui faisaient pas leur part du chemin, parce qu'ils étaient systématiquement invités, associés aux listes de diffusion des comptes-rendus... C'est eux qui n'étaient pas moteurs, par exemple sur la contribution au débat métropolitain, il a fallu, pour plusieurs, aller les chercher, quémander leur contribution... »

▪ **Investissement relationnel : les moyens de l'échange**

Si la confiance accordée par les partenaires et aux partenaires pouvait paraître quelque peu abstraite et dépendante de facteurs irrationnels, difficilement identifiables, elle est aussi, et peut être surtout, le résultat d'un travail très concret. Nous ne reviendrons pas ici sur les enjeux liés à la construction de ce réseau, mais il nous paraît nécessaire de revenir sur les moyens déployés au quotidien par les acteurs¹⁹² pour le faire exister. L'omniprésence des outils, tels que le téléphone, par lesquels le chef de projet construit et renforcent les liens entre sa dynamique et celle du projet est remarquable.

« SB : Il faut savoir prendre quelques risques, c'est ça le côté développeur. Et parce qu'il faut avoir envie de décrocher son téléphone, d'appeler un tel... C'est énormément ça. Tout à l'heure, on a parlé des notes, mais le téléphone, c'est le deuxième outil après la note. Je dirais, c'est le moyen d'avoir l'information et l'information c'est l'arme n°1 pour tout... Et comme on est sur une fonction de coordination, en externe avec le Val-de-Marne, avec les autres acteurs... »

Evoquant ses liens avec l'élue en charge du projet, la chef de projet Sud Essonne explique :

« AB : Après ça dépend des périodes, là en ce moment, elle est en campagne, les contacts sont moins fréquents. (...) Et puis j'ai [son assistante] pour le coup presque quotidiennement au tél, qui est son assistante... Donc le lien avec l'élue il existe, il est quotidien puisqu'il passe par [elle](...) Et inversement, des fois [elle] nous téléphone ou nous écrit pour nous demander, alors, est-ce quelqu'un de chez vous va à cette réunion... »

Les dispositifs mis en place pour intéresser et créer un climat de confiance relèvent également des moyens mis en œuvre par les chefs de projet. Le chef de projet Pôle d'Orly décrit les efforts réalisés pour impliquer les élus locaux comme un véritable travail de courtisan (cf. chapitre 5, section 2.2.2), la mise en place de dispositifs particuliers tels que les petits déjeuners entre acteurs, les comités restreints sont autant d'efforts pour construire, « hors cadre », c'est-à-dire en plus du dispositif global (groupes de travail, etc.), la garantie de la présence des partenaires, la construction d'un compromis... Dans ce travail, le chef de projet sollicite, s'implique et s'expose :

« SB : Et qui dit coordination, dit prendre des coups, dit... y'a pas de fonctionnement vraiment hiérarchique dans ce système. Le chef de projet est là comme pilote et il demande aux autres s'ils veulent bien venir, dire, ne pas dire... c'est un travail de sollicitation. Il faut amener... c'est

¹⁹² « VP : Et ça passe aussi par le réseau, tout l'investissement que tu peux créer à côté, les contacts que toi tu as avec d'autres acteurs, si tu as déjà bien identifiés tes interlocuteurs et tes homologues soit dans les autres directions, soit dans les autres collectivités, si tu as déjà travaillé le contact avec eux, ça fluidifie énormément les choses, les gens vont être plus prompts à te filer un coup de main, plus réactifs, te filer des informations, si les gens t'ont identifiée et qu'ils ont confiance. C'est du savoir-être en fait. C'est ça qui fait le réseau que tu construis autour du projet. »

un travail pas forcément de négociation, quelque chose d'un peu moins fort... disons de persuasion, d'argumentaire. »

Le réseau se construit et s'entretient, il est le résultat d'efforts quotidiens pour n'oublier personne, savoir utiliser toutes les ressources pour intéresser... Les relations s'entretiennent et le réseau se constitue par ailleurs sur un temps long qui dépasse souvent celui du poste présent. Le chef de projet Pôle d'Orly est ainsi passé de la CCI 91 au CG 91 par l'intermédiaire du club des développeurs, à l'occasion duquel il a rencontré la directrice de l'aménagement¹⁹³. Il mettra ensuite ses relations avec ses anciens collègues de la CCI au service de la démarche.

Si les investissements relationnels peuvent être analysés d'un point de vue matériel, soulignons ici encore une fois que la motivation et l'efficacité des agents ne peuvent être interprétées en termes purement matérialistes et utilitaristes. L'investissement réalisé par les chefs de projet, ce qui se joue dans les échanges, est d'une nature qui engage les personnes elles-mêmes : les rétributions, les gains qu'elles en tirent, sont d'ordre souvent symbolique ou affectif. L'investissement relève bien de l'implication, de l'engagement et permet en retour, l'implication, sur le même plan des partenaires.

Les échanges et l'investissement ne fonctionnent en effet pas à sens unique. L'entraide n'est jamais ni un acquis ni un dû, des efforts constants sont nécessaires pour le maintenir. Le chef de projet souligne alors la chance de disposer d'un engagement mutuel et mesure l'importance de l'investissement des partenaires sur la dynamique et l'avancement du projet.

« LM : Et sur le côté vraiment technique, ça n'a pas été institutionnalisé, mais même avant la création du syndicat, il y avait un petit groupe technique qui était constitué avec un représentant par agglo (...). Ce petit groupe là, il a bossé le cahier des charges du schéma de référence avec moi, il en a rédigé des bouts avec moi, (...) et je leur envoie les CR en avance. Ils ont permis que ça aille vite, en quatre mois, ils ont bossé comme des... c'est allé à marche forcée... mais je leur envoie des mails, des points, des réunions. J'ai vraiment des interlocuteurs dans les intercos qui sont fortement impliqués, et qui m'envoient des mails sur l'avancée du projet et avec des propositions, alors évidemment avec leur angle agglo... par exemple, il y en a un d'Europ'essonne qui a suivi tous les RDV du bureau d'étude et des maires de son agglo. (...) Donc, je veille à ne pas les perdre en route, parce qu'ils sont un relais par rapport à leurs élus qui est fondamental. Donc j'organise des ateliers thématiques et géographiques, ils m'aident sur l'organisationnel (...) et sur le fonds, (...) C'est des choses comme ça aussi qui permettent d'aller vite et c'est aussi ça qui a fait que le marché a pu être lancé dès février. »

▪ *Effort cognitif et psychique*

Les efforts cognitifs sont particulièrement importants lors de la prise de poste. Ils recouvrent notamment la constitution d'un stock de connaissances nécessaires à la compréhension professionnelle des dossiers, à l'interprétation des règles institutionnelles (comment faire passer un dossier qu'on n'aurait, réglementairement, jamais dû traiter, prendre des risques sans retombées négatives...).

¹⁹³« SB : J'ai rencontré la directrice de l'époque Carine Saloff-Coste au club des développeurs des acteurs de l'économie de l'Essonne, auquel je participais fréquemment avec les collègues des collectivités territoriales, on en avait organisé un aussi à Sénart. Et la celui-là il était sur Orly, c'était le début de la démarche Pôle d'Orly. Et comme j'avais envoyé mon CV quelques semaines avant, je suis allé la voir pour me présenter, elle m'a dit : pour l'instant j'ai pas d'offre pour vous, mais elle m'a rappelé quelques semaines, mois après... pour le poste de chef de projet sur Orly. »

« VP : [Deux jours après mon arrivée] j'avais le premier Copil de la RN7 avec Bécard qui prenait le relais... j'osais même pas lui parler : la RN7 je voyais bien où c'était, mais ça s'arrêtait là, donc j'ai entendu plein de gens parler, des élus, sur un sujet que je ne connaissais pas, et à la fin, on me présente à Laurent Bécard, alors voilà : "c'est [VP], c'est elle qui va prendre la relève", et Laurent Bécard qui commence à me parler... donc voilà, c'était l'entrée en matière... je suis rentrée dans mon bureau, je me suis dit bon, bah, je vais lire... C'était même pas une plongée dans le grand bain, c'est tu fais un trou dans la glace, on te plonge dedans et on remet le chapeau et te disant : "bon courage ! Y'a juste 2000 km à parcourir, mais tu sortiras de l'iceberg". Donc voilà, après un grand moment de solitude, je me suis mise à monter des réunions avec la Dirdép, la DENV, pour essayer de voir comment monter cette fichue convention, puis les premières rencontres avec l'AUDESO... Progressivement, les choses se mettent en place. »

« AB : Quand je suis arrivée, ce dont je me souviens, c'est qu'on m'a dit tout de suite, il faut monter ton réseau, et dans les réunions, je voyais tout le monde qui se passait ses cartes, et je me suis dit, oh là là, la catastrophe ! (rires)... et puis finalement, ça se fait naturellement, tu... je sais pas comment te répondre en fait... On apprend énormément sur un poste comme celui-là. »

« SB : [Ce] qu'on bossait avec Geneviève, [c'était] plus sur l'oral, le réseau : savoir exiger des choses, se positionner en commanditaire, dans un groupe, en négociation parfois... C'est plus là-dessus que j'ai avancé avec Geneviève. Sur l'écrit aussi, mais pas tellement... »

Ces extraits soulignent les efforts réalisés pour l'acquisition de savoirs et savoir-faire qui peuvent paraître anodins, mais qui nécessitent un investissement coûteux en énergie, sur des opérations cognitives très variées. L'apprentissage est ainsi à la fois théorique : assimilation du contenu et des enjeux des dossiers et divers projets, du jeu d'acteurs ; et pratique : notamment relationnel, apprendre à constituer son réseau, à prendre sa place de leader et de coordonnateur.

L'apprentissage et l'investissement ont également une dimension psychique importante, impliquant la définition de l'identité de l'agent, comme nous l'avons vu précédemment. L'identité professionnelle des agents, associée à des méthodes et à un langage, peut être remise en cause en se heurtant aux pratiques issues d'une culture professionnelle différente et être amenée à évoluer. La dimension psychique est également présente à travers les efforts réalisés pour compenser le manque de repères quant aux finalités et aux moyens rattachés à leur mission. En plus de l'inquiétude provoquée par l'incertitude, l'angoisse de la sanction est réelle, en cas d'échec dans leur prise en charge.

▪ **Risque de lassitude**

L'investissement mis en œuvre dans la conduite de projet, sur des fronts divers, représente un déploiement d'énergie considérable. Mais pour Alter (2010), l'organisation, bien loin de célébrer les "sacrifices" des individus, les ignore. Les référentiels du management l'empêchent sinon de percevoir, du moins de reconnaître officiellement et de valoriser cette ressource, qui reste un investissement non reconnu. Les modes de gestion "modernes" privilégient traditionnellement des relations entre salariés et employeurs sur un plan monétaire : le salaire équitable est sensé équilibrer instantanément contribution et rétribution. La reconnaissance morale de l'investissement de l'agent viendrait perturber cet équilibre. Par ailleurs, les organisations ne valorisent que ce qu'elles programment, or l'engagement et la mobilisation font rarement l'objet d'une programmation.

Témoin d'un engagement au service du projet, l'investissement sous toutes ses formes, suit toutefois des objectifs et des logiques qui s'écartent de celles de l'organisation. Il est en tension permanente avec le cadre et la volonté de contrôle de l'organisation. La gestion de cette tension nécessite dès lors également un effort (psychique et matériel) du chef de projet.

L'attitude adoptée par l'organisation à l'égard de l'innovation ne peut en effet être totalement ou seulement bienveillante. Si elle la valorise théoriquement, elle ne peut que la tolérer pratiquement. L'innovation reste un objet de suspicion, élément potentiellement perturbateur, sous étroite surveillance. L'organisation l'observe à travers le prisme de sa capacité de contrôler et d'intégration dans les procédures « normales ». Alter observe ainsi que même dans des systèmes qui en font leur idéal, la trajectoire de l'innovation ne peut être considérée comme un passage paisible d'un paradigme de gestion à un autre.

« Les questions posées mettent l'accent sur l'existence du mouvement. Ce dernier prend la forme d'un déplacement permanent de la valeur ajoutée au sein des mécanismes de production. Il repose sur l'apparition répétée de paradigmes inédits et de formes de rationalité différentes. L'émergence d'une économie fondée sur l'innovation ne peut, dès lors, se résumer à l'émergence d'un nouveau mode global de régulation s'appuyant sur des structures, des politiques, des cultures et des représentations cohésives et durables. Au contraire, les acteurs et les observateurs se demandent constamment comment contrôler ce type de processus. » (Alter, 2002, p.9)

L'innovateur vit donc sous pression et sous surveillance. L'absence de reconnaissance officielle de ses efforts et de ses investissements, l'absence de reprise de ses propositions peut naturellement produire lassitude et épuisement (Alter, 2010, p.245). La lassitude agit cependant rarement radicalement, elle exerce une force contraire à celle, motrice, de l'engagement du chef de projet. Il en ressent l'impact comme celui du reflux de la vague, dans la démotivation qui s'invite lorsque l'institution ne « suit » pas, que le tempo ralentit, du fait des cadres et contraintes qui ne permettent pas la réactivité nécessaire à la dynamique du projet.

« SB : Mais je n'ai pas souvenir en tous cas d'avoir douté, d'avoir regretté un manque de... ou d'avoir pensé qu'on faisait tout ça or rien. C'était plus une question de temporalité, de se dire que ça va pas assez vite, on n'arrive pas à mouiller suffisamment les élus, on n'arrive pas à monter telle ou telle réunion, à réunir la Conférence... La lassitude, c'était vraiment dans les moments où ça n'avancait pas, c'était plus sur des questions de forme. ».

« VP : Y'a des étapes qui auraient pu être un petit peu plus ramassées dans le temps et finalement, ça glisse parce qu'on n'arrive pas à rencontrer les gens pour se dire, ce serait bien qu'on valide à ce moment là. Après, l'impact n'est pas désastreux, parce qu'on est sur des projets qui sont sur une temporalité diluée. Mais quand on va passer à la phase suivante. On va rentrer en interaction avec des projets concrets portés par les collectivités, on va plus pouvoir glisser, il va falloir que nos projets se superposent avec les temporalités des projets des autres. Il n'est pas question non plus que les autres nous attendent. Il va falloir passer au braquet du dessus, voir des instances de validation différentes chez nous pour que les choses avancent plus vite. »

Parfois, le temps du projet n'est simplement pas celui du chef de projet, ils ne fonctionnent pour ainsi dire pas à la même échelle, ce qui nuit à la motivation de l'agent :

« SB : Pour la première réunion du Conseil de Pôle, on avait dû prévoir une première date en juin, puis en septembre etc. et on l'a réuni en avril suivant. On n'a pas perdu tant de temps que ça, six, huit mois...

LL : (rires)

SB : Oui, mais à l'échelle du projet, c'est pas si énorme. Même si pour nous, c'était pas facile. »

Si le chef de projet connaît l'existence cette dynamique phasique et cyclique du projet, l'impact des périodes de creux n'en est pas moins réel sur sa motivation, celles-ci pouvant entraîner de véritables déprimés. Et si mon encadrant a été le premier, lors d'une période de sommeil du projet, à me dire que rien n'était joué et à me remotiver (« si on devait l'enterrer chaque fois que le soufflet retombe... »), la répétition de ces cycles finit par l'user également, ainsi que ses plus fervents promoteurs. Les chefs de projets occupent leurs postes rarement plus de quelques années. Un véritable enthousiasme est nécessaire à l'accomplissement de leur mission, celui-ci diminuant nécessairement, il faut savoir passer le relais, afin qu'une énergie nouvelle garantisse sa continuation.

4.2 Le don et la croyance

Alter reprend le credo des tenants de la rationalité limitée pour justifier le caractère essentiellement irrationnel des décisions et de l'action des innovateurs. L'inexistence des actions purement logiques tient tout d'abord au fait que l'on ne peut jamais utiliser toutes les informations disponibles, ce même lorsqu'elles existent, du fait des compétences, des coûts impliqués par leur traitement. Les raisons subjectives, attachées aux motivations morales, aux normes sociales, etc. comptent ensuite de façon irréductible, dans les choix effectués. Suivant Schumpeter, il voit l'innovateur plus intéressé par l'action elle-même, par l'engagement qu'elle suppose, que par les bénéfices financiers qu'il en tire, ou bien même par les plaisirs qui en découleraient (reconnaissance sociale, pouvoir, succès...).

L'incertitude, dans le sens non de méconnaissance, mais d'indétermination et d'imprévisibilité, est alors une condition de l'action. C'est ce qui fait que l'improvisation est toujours au départ une invention, une création (on n'apprend pas à commencer, comme le disait Jankelevitch) et qu'elle fait appel à la volonté et à la liberté (pour Jankelevitch), la créativité (pour Joas), la croyance et l'intuition (pour Schumpeter), l'enactment (pour Weick), l'invention-incitation (pour Alter), pour se poursuivre... Avec l'improvisation, on répond à l'incertitude par encore plus d'incertitude, en introduisant constamment du nouveau, en mettant en mouvement. Les improvisateurs-innovateurs utilisent pour ce faire des moyens qui ne sont forcément pas ceux de la rationalité causale et économique : la croyance, l'engagement, la confiance, l'échange (le don), l'investissement, l'effort...

L'analyse des croyances renvoie à l'ethnologie et à l'anthropologie des civilisations, généralement plutôt primitives, plutôt qu'à la sociologie des organisations. Et pourtant, en contexte d'incertitude, la croyance retrouve une place fondamentale dans l'action, quel que soit le contexte culturel et social dans lequel elle se déploie. Il ne s'agit nullement d'un aveu d'échec à comprendre et agir sur la réalité, non plus qu'un aveu d'irrationalité (s'avouer dépassé par la complexité du réel et s'en remettre à des forces « surnaturelles », à défaut de pouvoir rationnellement fixer les finalités de l'action et les moyens des les atteindre), mais de reconnaître la place occupée par la croyance dans la motivation des individus. Alter prend soin de souligner que la présence de logiques irrationnelles et le développement de croyances dans l'action ne sont pas une conséquence du « déficit d'information » (elles disparaîtraient s'il venait à être réduit) mais investissent l'espace qui lui est associé. Les croyances, positives (parce que je

croyais que ça serait positif) ou normative (parce que ça se fait) (Alter, 2010, p.34), sont un moteur essentiel de l'action, quelle que soit la nature du « déficit d'information ».

Si elle a été déjà mise en évidence et travaillée dans le champ de l'innovation et du management, elle l'est bien plus rarement dans celui de l'action publique. Les occasions ne manquent toutefois pas. La protection et la réalisation d'un intérêt général est par exemple fréquemment citée par les acteurs, lorsqu'il s'agit d'évoquer les raisons qui les poussent à l'action, les confortent dans leur choix... Croyance et engagement sont, de fait, étroitement liés. L'individu cherche en partie en lui les raisons de son action et dans un contexte où l'incertitude relative aux fins comme aux moyens est une réalité quotidienne, on manquerait une grande part de l'explication de la durabilité des projets, sans tenir compte de cette donnée. Le chef de projet, qui en est le principal porteur dans le temps, abandonnerait souvent rapidement sa mission s'il n'y « croyait » pas et s'il ne traduisait pas un engagement personnel. La croyance est dirigée à la fois vers le territoire, envers lequel les agents développent des liens que l'on peut rattacher au registre de l'inspiration (c'est l'appel du territoire) et vers le projet, envers lequel les agents développent une appétence, analysable sur un registre identique (un idéal d'action).

4.2.1 Dévouement au service du projet

Nous rapprocherons ici le dévouement dont font preuve les agents, acteurs des processus d'innovation, des valeurs et logiques du monde de l'inspiration et de l'opinion décrit par Boltanski et Thévenot (1991), faisant l'hypothèse que cette grandeur motive leur action et la justifie également. Elle permet d'expliquer à la fois l'envie qu'ils ont de transformer et de donner vie - d'animer - leur territoire et la mission dont ils se sentent investis, de prendre en charge la volonté et l'initiative donnée par le politique.

▪ ***Le chef de projet, individu inspiré***

Le chef de projet Pôle d'Orly décrit un dévouement au projet directement lié à une croyance et une confiance en ce dernier :

« SB : Oui, avec à la fois un peu d'esbrouffe, de fierté de participer, d'être conscient de participer à tout ça maintenant, et de se dire que dans vingt ans, on sera passé à autre chose... Alors on se dit ça aussi peut-être pour se rassurer sur le manque d'opérationnalité, au présent, de l'affaire... Mais en tous cas, avec une sincérité, et un dévouement aussi au projet... Peut-être trop, dans le sens où on a pu manquer un peu, par moments, de prise de recul... et encore... Mais je n'ai pas souvenir en tous cas d'avoir douté, d'avoir regretté un manque de... ou d'avoir pensé qu'on faisait tout ça or rien... »

On retrouve dans son discours les caractéristiques associées au « monde de l'inspiration » décrit par Boltanski et Thévenot (1991) :

« Dans un monde inspiré, l'état de grand a les attributs qui sont ceux de l'inspiration elle-même, comme illumination, faveur gratuite, à la fois extérieure et éprouvée dans l'expérience d'une motion intérieure qui habite et qui transforme : l'état de grand est un état spontané, c'est-à-dire indissociablement sincère et involontaire parce qu'il est un état intérieur que les êtres reçoivent du dehors. » (Boltanski and Thévenot, 1991, p. 201)

L'ensemble des valeurs et qualificatifs évoqués par Boltanski et Thévenot sont présents dans le discours du chef de projet, on retrouve en particulier la sincérité et le dévouement, la spontanéité sera également mentionnée (cf. infra). Comme l'artiste au service de son œuvre, le chef de projet travaille au service d'une réalité qui l'inspire et qu'il crée, dans un corps à corps qui fait son quotidien. À travers le « manque de recul » qu'il décrit, le chef de projet exprime la relation de proximité qui le lie au projet : il est pour ainsi dire habité, fait corps avec la démarche, qui le transforme de l'intérieur. La place de la corporéité et de la matérialité est la marque de l'inspiration qui passe indifféremment par le corps ou l'esprit.

Le critère de jugement de vérité associé au monde de l'inspiration est l'évidence, s'imposant non par des faits objectifs et rationnels, mais sous la forme d'une clairvoyance, d'une illumination. Le chef de projet décrit bien une forme de certitude, une conviction intime qui ne laisse pas de place doute. Il évoquera également l'« étincelle », « l'éclair », pour parler des idées phares auxquelles il se raccroche pour porter dans la durée et orienter son action.

La Grandeur du monde inspiré échappe à la mesure, aux certitudes et aux techniques, les individus qui s'en réclament se qualifient volontiers d'irrationnels, se décrivent à l'aise dans les situations informelles, imaginatifs, s'investissant dans leur travail. Les extraits précédents ont déjà fait apparaître ces dimensions dans les discours des chefs de projet. Par ailleurs, leur désir de création s'accompagne d'une inquiétude car « *s'évader de l'habitude, [c'est] accepter de prendre des risques* », accepter notamment les « *détours, les échecs, piétiner* ». Les aléas de la création réclament ainsi une humilité qui impose de « *dépasser l'orgueilleuse assurance de l'expert* » (Ibid., p.203) et un effort pour « *imaginer, c'est-à-dire concevoir ce qui n'est pas* », être attentif aux signes. L'épreuve associée au monde de l'inspiration prend la forme d'une quête, se joue dans le cheminement, l'expérience vécue. Ainsi, le chef de projet semble rester insensible au risque d'un agir qui ne débouche pas, opérationnellement. Il accepte les hauts et les bas de la démarche, les ralentissements, les détours... (cf. section 4.2.2.) .

▪ ***La mise à disposition comme don « institutionnalisé » au projet : le cas du syndicat mixte RN20***

Comme le souligne Alter, les organisations ont bien du mal à reconnaître l'engagement, voire le dévouement, des individus au service de leur tâche. Elles évaluent quantitativement les moyens dédiés, à travers les moyens humains, exprimés en termes de quotités de temps de travail. Dans le cas du syndicat mixte, c'est une structure entière qui est donnée, mise au service du projet. La chef de projet du CG, également directrice du syndicat mixte, est mise à disposition. Elle appartient donc aux deux structures, qui se recoupent plutôt qu'elles ne s'emboîtent et s'efforce d'assurer le lien entre elles, en l'incarnant directement.

« LM : Ensuite au sein du Conseil général, c'est la DAD, enfin c'est moi qui suis.... Je suis aussi la directrice du syndicat mixte, je suis un peu double casquette, je suis mise à disposition mais je représente aussi les intérêts du département en termes d'aménagement. En plus là, comme il n'y a pas de Directeur de la DAD, ça devient un peu compliqué, il faut vraiment que je sois les deux : c'est pas parce que le département n'est pas représenté, à part moi... qu'il n'est pas associé, il est aussi représenté par moi. Y'a quelqu'un qui m'a demandé à la dernière réunion : "Il est où le département ?". Mais je lui ai expliqué que je suis aussi le département.

Bon, ça se gère, et la Dirdép est fortement associée, avec sa chargée de mission. Sur tout ce qui concerne route et transports en commun, au niveau de la Direction de la Dirdép même, et y'a l'UTD qui suit le dossier, et toutes les informations importantes, je les envoie par mail aux [DGA à l'Aménagement et aux Transports]. Pour les validations, sauf pour un courrier fortement... le courrier au STIF par exemple, il va être validé par [le DGA aux Transports], c'est sûr. Mais pour les invites au comité syndical, je les faisais valider par la [Direction] et ça suffit, depuis qu'elle n'est plus là, je les envoie pour info après qu'ils soient partis, aux [DGA], pour que le lien soit fait, mais sinon, c'est géré en direct avec [l' élu], et le département est tenu au courant à la rigueur comme un autre membre du syndicat, et pas en amont, sauf quand ça concerne vraiment les intérêts départementaux. (...)

C'est vrai que les comités de pilotage, moi, je suis à côté de l' élu en charge du dossier au CG, en tant que Directrice, à part entière, c'est vraiment une structure à part entière, ça ils le ressentent. Et les élus me parlent un peu, comme ils parleraient... comme si j'étais quelqu'un de leur commune en fait. Et je ne suis pas du tout prise à partie Conseil général, ils voient bien que j'essaie de ménager la chèvre et le chou. (...) Et la plupart des maires me parlent comme à la Directrice de leur structure... m'appellent en direct quand il y a quelque chose avec lequel il est pas d'accord. Ils m'appellent en direct, sur les secteurs à enjeux en particulier, ils sont super acteurs. »

« ASA: Typiquement, moi je vois le syndicat mixte un peu comme ça, comme une structure déconnectée, tant du CG que des intercos et des communes, et qui peut à ce titre là assurer une vraie neutralité au service du projet global. Sans rentrer dans les clivages Nord/Sud etc. parce que l'idée c'est d'avoir une répartition équilibrée entre ces territoires inégalement dotés, tu as un Nord très développé, très structuré, face à un Sud qui l'est beaucoup moins... de façon à créer une cohérence d'ensemble. Et c'est par une structure neutre que ça peut se faire. En tous cas, c'est la vision que j'en ai aujourd'hui. »

Le syndicat mixte représente une structure neutre, qui garantit la confiance des collectivités locales (les maires la considèrent ainsi comme « leur » directrice) et leur implication (notamment financière). La position de la chef de projet, « au service de... », traduit directement l'ambiguïté organisationnelle inventée pour garantir cette neutralité.

Son action est dès lors rendue éminemment complexe, une complexité visible à travers la diversité des liens et des choses qui circulent. Du côté des procédures tout d'abord, ce sont des notes, des parapheurs pour validation, des mails pour information, afin que le Conseil général reste dans la boucle. Du côté humain, les échanges interpersonnels sont au cœur du lien : au téléphone, en direct, on se parle en réunion et ce faisant on attribue un statut (« ils me parlent comme à leur directrice »), on identifie son interlocuteur. La cohérence, la solidité et la durabilité du projet se jouent dans ces échanges, des plus informels aux plus officiels. Ce sont eux qui donnent le ton, qui donnent à voir l'engagement de la directrice au service du projet. Le temps passé au téléphone, les relations directes avec élus CG comme communes, comme avec ses partenaires techniques témoignent d'une recherche de transparence, vis-à-vis du CG comme des partenaires. La chef de projet porte une vision de ce qu'est et doit être la structure, essaie de la faire passer. Il lui faut faire sentir sa disponibilité, sa neutralité (« ils le ressentent ») et la voir, en action (« Ils voient bien que j'essaie de ménager la chèvre et le chou ») est souvent plus efficace qu'une démonstration théorique (formalisée dans les statuts du syndicat mixte).

La structure incarne la « mise à disposition », « au service » du projet, garantissant la prise en compte et la représentation des intérêts de chacun, et s'efforçant de préserver leur équilibre. Elle est ainsi l'outil de tous, selon la volonté largement portée par la chef de projet elle-même durant son montage (cf. supra, section 3.1). Cette conviction lui sert de guide pour l'action au quotidien, pour son positionnement, pour expliquer la particularité de sa position,

inlassablement (« Mais j'explique, ça se gère... »). Plutôt qu'une relation d'identification à la structure, on peut parler d'une véritable relation d'identité : elle « est » la structure, elle matérialise la « zone frontière » (cf. chapitre 2, section 2.3). Elle incarne la structure et celle-ci l'habite, comme dans le modèle de l'inspiration. Elle exprime à travers la structure une réalité en laquelle elle croît, fondée sur le partage de l'action et des intérêts entre le CG et ses partenaires, et elle la traduit directement, en l'incarnant. Le double statut de la chef de projet, si complexe, flou et hétérogène qu'il soit, permet à une réalité tout aussi complexe d'être et de « tenir ».

Le rôle n'est évidemment pas simple à tenir, tantôt une « tierce » personne, directrice du syndicat mixte c'est-à-dire d'une réalité qui dépasse à la fois le Conseil général et ses partenaires, qui représente pour ainsi dire plus que la somme de ses composantes ; tantôt « double-casquette », dans les cas où il lui faut gérer par exemple une réunion lors de laquelle elle serait la seule représentante du CG. L'explication et le réexplication de son statut, font partie de l'apprentissage des acteurs pour qui il n'est pas évident de repérer cette particularité. La relation d'identité établie par la chef de projet avec la structure est, nous l'avons vu, directement en lien avec son histoire et sa conviction personnelles. À l'époque de l'entretien, on pouvait s'interroger sur la capacité de son successeur à assumer ce rôle, en l'absence de l'histoire qui a permis sa construction. La position de la chef de projet s'est en effet construite dans le temps, elle correspond à un cheminement de l'expérience vécue (l'inspiration est ici une trajectoire), à un regard construit sur le territoire, à des liens personnels établis avec des élus et des techniciens. Il n'est pas évident que cette posture d'équilibriste puisse exister hors de cette histoire, qu'une autre personne puisse développer à la fois une appartenance et une identité au CG et au syndicat (dont les intérêts sont très locaux). Par son attachement au territoire, la chef de projet semble en effet avoir développé une double identité, qu'elle a ensuite voulu porter et réussi à faire traduire institutionnellement.

4.2.2 La croyance

▪ ***L'appel du territoire***

« LL : Pourquoi le territoire de Paris Saclay ?

AS : Parce que c'est le lieu de toutes les innovations. Ça fait quelques années que je vois passer des articles, en architecture, en aménagement, en urbanisme... tous les gens de la profession ont envie de travailler là-dessus, parce qu'ils savent c'est le moyen de s'exprimer. Je veux dire, aménager des territoires comme ça... Moi je fais partie de cette génération d'urbaniste qui fait de la couture, qui font de la dentelle dans de l'existant, et c'est complexe, c'est passionnant. L'aménagement des villes nouvelles, c'est pas ma génération. Avoir des champs de patates et aménager, c'est fini. En revanche avoir à la fois des champs de patates, des habitations, des lisières, cumuler un petit peu tout ça. T'as pas tellement de sites comme ça en France sur lesquels tu peux intervenir. Donc finalement, c'était une opportunité pour moi de découvrir ce territoire. »

Le territoire suscite chez la chef de projet une « envie ». Lieu emblématique des enjeux de l'urbanisme et de l'aménagement contemporains, il exerce de lui-même une force d'attraction. Mais le territoire est également porteur d'un potentiel à révéler et réaliser, en attente de celui qui saura l'actualiser. Il constitue ainsi un moyen d'expression pour le chef de projet, animé par

son intérêt et sa croyance dans le territoire. Moyen d'expression personnel, il est également un terrain d'expérimentation pour la mise en œuvre des valeurs et des conceptions de toute une génération. On travaille sur un territoire comme on s'engage dans un courant de pensée ou un courant artistique, le référentiel mobilisé étant ici typique de l'« agir sur les grands territoires » (cf. Chapitre 2) modèle d'aménagement agissant à la fois dans la couture et à une large échelle, hors des périmètres institutionnels. Les caractéristiques propres au territoire le place naturellement au cœur des problématiques et des grands enjeux d'actualité de l'aménagement. Selon un procédé proche de la métonymie, en travaillant sur lui, la chef de projet participe à la construction générique de la « ville » (ou de « l'urbain ») de demain.

« SB : Très clairement, mes motivations pour venir, elles étaient beaucoup plus pour le poste et les missions qui allaient avec, que pour le CG, la direction de l'aménagement, faire de l'aménagement au CG. J'en avais pas forcément une image très... positive ou négative, j'avais pas forcément d'image en fait. Dans ce que je concevais dans l'aménagement et le développement, c'était pas forcément le CG le lieu le plus intéressant pour faire de l'aménagement. C'était vraiment la mission Pôle d'Orly, ce que j'en avais vu, qu'on m'a proposé, la dynamique qui était en cours sur Orly qui m'a motivé, en termes d'esprit... C'était en lien avec mes compétences de développeur, et la gestion d'un grand projet. Pour moi c'était gérer un grand projet de développement territorial, certes pour le département de l'Essonne, mais aussi du Val-de-Marne... à l'échelle d'une grosse interco, même s'il y avait pas d'interco... »

« SB : Ca a pas été ça parmi autre chose, ou au hasard, j'avais une vraie satisfaction à aller ici. Telle que j'en ai pas retrouvé depuis... Et je ne sais pas si je vais en retrouver...

LL : (rires) C'est assez drôle, le lien que tu décris, une sorte de relation...

SB : Oui, mais d'une certaine façon, c'est une rencontre, oui ! J'étais fait pour le Pôle d'Orly et vice-versa... C'est du ressenti quoi. Je sais pas si j'exagère ou pas, mais... Même s'il y avait de la trouille aussi : je changeais de dimension, j'avais jamais piloté de gros bureau d'étude comme celui de Bécard, le BIPE... C'est normal, ça fait partie de l'apprentissage. Mais il y avait une réelle appétence. Je sais pas si je pourrai travailler sur un territoire que je ressens pas. J'ai eu des opportunités que j'aurais pu concrétiser depuis, mais je le sentais pas. ».

Le chef de projet Pôle d'Orly exprime ici très directement l'appel du territoire. On retrouve le thème du « grand projet », de l'échelle territoriale à la mesure des enjeux contemporains à laquelle il ouvre. Bi-départemental, intercommunal, le Pôle d'Orly incarne pour le chef de projet l'aménagement moderne et correspond à sa vision du développement territorial. L'appel du territoire est lié à la fois aux caractéristiques propres au territoire et au projet, et à la personnalité du chef de projet, dans son individualité. Le lien au territoire passe par un « ressenti » personnel et subjectif, qu'il revendique comme tel (« je sais pas si j'exagère... c'est du ressenti quoi », « je ne sais pas si je pourrais travailler sur un territoire que je sens pas »). Le chef de projet décrit ainsi un état émotionnel marqué par un enthousiasme et un accord intérieur, sources de sa motivation, caractéristiques du monde de l'inspiration. « L'appétence » provoquée par le territoire est de l'ordre de la rencontre amoureuse : une relation d'exclusivité les lie, il a choisi un territoire (c'était celui là et pas un autre) pour lequel il se sentait « fait ». La « trouille » qu'il évoque est également caractéristique de l'inquiétude provoquée par ce type de rencontre (il s'agit d'être à la hauteur) ainsi que par la création (cf. supra).

▪ **Une mission : révéler le territoire**

« SB : Le boulot de chef de projet d'Orly, c'était de donner une évidence sur ce territoire qui n'en avait pas. En aménagement-urbanisme, les projets peuvent se monter quand il y a une évidence. Ça peut être une friche dans une commune, c'est une opportunité. Pareil pour les projets de TC sur Orly, ça a servi d'opportunité, Orly c'était un non tout ce qu'on veut, j'exagère un petit peu, mais c'est pas loin d'être ça... Y'avait pas une évolution qui faisait que tout le monde voit un intérêt à agir, rapidement... c'était un travail de fonds, sur les nuisances, l'emploi, parce qu'il y avait une conjoncture économique qui faisait que... mais il n'y avait pas d'évidence. L'envie au départ c'était de faire un peu d'animation, mais je suis pas sûr qu'ils savaient où ils allaient, les élus, ce qu'ils voulaient. Je sais pas ce qu'a dit par exemple Jean-Luc Charles, est-ce qu'il t'a dit qu'il croyait dur comme fer dès le départ, qu'il y avait cette évidence ?... mais ça m'a pas donné cette impression.

Ensuite, pour celui qui travaille sur le Pôle d'Orly, l'évidence, elle vient assez vite, mais tout l'enjeu, c'était de la transmettre, l'expliquer, la faire partager, dans un système qui est hyper concurrentiel. On n'est pas dans une métropole de province où c'est LE site où tout peut se passer et rien d'autre.

LL : Il y a eu une convergence malgré tout, au départ, entre une évidence ou une opportunité pour les élus, du fait des problématiques spécifiques de l'époque, de faire quelque chose à cet endroit là, et pour le chef de projet. Parce que tu me disais quand même qu'il y avait une évidence sur la nécessité à agir au départ...

SB : Une évidence pour moi... Et puis pour la Directrice qui m'a recrutée, parce qu'elle y croyait aussi. Parce que c'était aussi une développeuse et qu'elle croyait en l'intérêt de travailler, passer du temps sur ce projet transversal, un peu atypique, pas forcément dans les clous par rapport aux dossiers qu'on peut gérer de façon générale au département. Mais aujourd'hui encore, et parmi certains élus, et certains techniciens du département, Orly, c'est pas forcément en Essonne, quoi. C'est pas gagné. L'intérêt de travailler et d'investir sur le Pôle, volontairement, pour améliorer son fonctionnement, il est pas évident pour tout le monde vis-à-vis de tout le reste du territoire, ce qui peut se comprendre, hein... »

Le chef de projet, porté par une évidence, se donne pour mission de la faire partager. À la façon d'un prêcheur, il s'efforce de transmettre sa vision et sa conviction. On peut rapprocher ici les propos du chef de projet des valeurs du « monde de l'opinion ». Echappant comme celles du monde de l'inspiration aux critères rationnels et économiques, les valeurs de grandeur du monde de l'opinion passent par l'adhésion du plus grand nombre à une représentation de la réalité. La seule réalité qui compte étant celle de l'opinion, celle des autres, du public. Le chef de projet voue ainsi son action au projet, si doute il y a, celui-ci est d'ailleurs plutôt dirigé vers l'institution que vers le projet. Les projets ayant tous une singularité qui les situe quelque peu en dehors de la norme de l'institution, la tension est permanente. S'engager au service du projet, c'est prendre un risque, celui-ci pouvant se heurter à un rejet de l'institution (refusant en particulier de s'investir de façon trop ciblée sur un territoire aux dépens des autres).

La mobilisation de l'individu dans le monde de l'opinion recoupe ici celle de l'inspiration. Le caractère extraordinaire du projet, génère croyance et dévouement, et justifie l'implication exceptionnelle de son principal promoteur.

Les « formules d'investissement » utilisées par les individus, dans le monde de l'opinion, pour justifier leur action, sont associées à l'« enjeu de la transparence » : il s'agit de révéler au public la réalité telle que perçue par celui qui la porte. L'objectif et l'ambition des élus n'étaient selon lui pas présents dès le départ, il lui a fallu rendre évident le projet. Le chef de projet a détecté

des signes : il voit ce que les autres ne voient pas encore, il y croît envers et contre tous si nécessaire et malgré les déconvenues et les détours potentiels.

« SB : Par exemple, la question de la gare TGV, et plus largement, d'un pôle d'échange local et régional sur le Pôle d'Orly et de l'aéroport : est-ce que ces deux lieux ne font qu'un, ou est-ce que ça peut être deux lieux différents... J'ai toujours été convaincu et je le suis toujours que la gare sous les aérogares, c'est pas forcément la meilleure localisation. Du coup, avec la gare de métro en plus, on est en train d'essayer d'imaginer un truc super contraint techniquement. Je sais pas comment au final, ça va fonctionner. Peut-être qu'on sait et qu'on saura faire dans quelques années quelque chose d'efficace fonctionnellement, mais l'option Pont de Rungis ou Cœur d'Orly au moins, c'est un truc qui va peut-être ressortir, ne serait-ce que du fait des contraintes techniques, et auquel je crois toujours. Mais là, il a fallu suivre l'écrasante majorité, contre ce qu'on avait proposé au départ. Y'a des espèces de lumières qui peuvent guider un peu, et on y reviendra ou pas dans quelques années, mais il y a quelques certitudes aussi dans ce genre de missions sur ce qu'on attend du projet... (...) »

SB : Ou encore... alors ça c'est vraiment Lucie et moi qui l'avons porté et apporté... la question de la mutualisation de la plateforme du tramway sur la plateforme à un bus en site propre. C'est deux, trois petites étincelles qui peuvent être mises au crédit de la démarche.

LL : C'est souvent à partir de choses qui font écho à quelque chose à quoi tu crois au préalable.

SB : C'est comment ce que je vais capter va nourrir deux, trois idées fortes, qui vont nourrir la stratégie, la réorienter... J'essaie de voir s'il y a des sujets où j'aurais complètement changé d'avis... »

Le chef de projet travaille donc à donner corps à ses convictions et trouve souvent dans le corps à corps avec le terrain, une source de confirmation et de renforcement de l'évidence de départ. Le territoire porte en lui un potentiel à révéler, le chef de projet sait que sa vision en est une interprétation et qu'il y a une part de création dans cette révélation..

▪ Une « *histoire de création* » : *accoucheur de territoire*

« SB : La différence c'est l'échelle et toutes les questions de gouvernance, de créer... Il y a vraiment cette histoire de création, quasiment à partir de rien. Même si je suis pas parti de zéro quand je suis arrivé. Ca n'évoquait rien à personne, Pôle d'Orly à l'époque. Aujourd'hui, c'est peut-être un peu galvaudé, mais... ça recoupe, pour certains un territoire, pour d'autres un projet, une gouvernance. Aujourd'hui, on sait en parler. (...) »

LL : Je voudrais revenir juste sur ta motivation de départ, envers ce territoire, tu me disais que c'est vraiment lui plus que l'aménagement au CG qui t'a attiré...

SB : Oui, c'était le projet, le territoire dans ce que j'en connaissais, enfin je sais pas comment expliquer... J'ai perçu tout de suite que ça pouvait être intéressant, une page vierge, avec un début de truc qu'on pouvait orienter.

L'idée qu'il y avait quelque chose de pas su, de pas reconnu, qu'il y avait quelque chose à faire... Sénart, c'était une Ville nouvelle, mais c'était la grande couronne, Orly, il me semblait qu'il y avait plus de potentiel, déjà là. Et puis le fait que soit à cheval sur deux départements, le côté ambigu. Ca a pas été ça parmi autre chose, ou au hasard, j'avais une vraie satisfaction à aller ici. »

On perçoit bien, dans cet extrait, le mélange de révélation et de création qui caractérise le travail du chef de projet. Il se présente d'un côté comme celui qui perçoit les signes : appelé par le territoire, il est celui qui l'a reconnu, qui a vu en lui le potentiel justifiant son engagement personnel. De l'autre côté, le territoire apparaît comme un support d'expression, de son imagination, de ses convictions : il est une page blanche à partir de laquelle il peut faire naître ce qui n'est pas, sur laquelle il peut mettre des mots et des images. Il peut orienter son

développement. La motivation du chef de projet apparaît en grande partie liée à la sensation de liberté offerte par le projet. En s'appuyant sur l'ambiguïté et sur la richesse du contexte, il peut choisir de tirer sur certains fils pour faire émerger une voix, peser sur l'interprétation de la réalité.

Si les partenaires ou les élus ne suivent pas toujours sa vision, il peut compter sur des alliés, sa directrice d'un côté et les chefs de projet du Val-de-Marne, qui portent avec lui la démarche au quotidien, avec qui il partage cette volonté de création.

*
* *

Si l'improvisation peut-être vue comme un modèle pour l'action, il nous faut considérer qu'elle permet de décrire non seulement une action qui pourrait être, mais surtout une action déjà-là. L'improvisation doit nous permettre de décrire et de mieux comprendre des formes d'action existantes en aménagement. Il s'agissait donc, à partir des projets portés par l'administration d'un Conseil général et de l'analyse des pratiques des agents, de mettre en évidence l'existence d'une discipline de l'action improvisée, afin d'identifier concrètement les voies de sa mise en œuvre.

L'identification de cette discipline nous semble essentielle si l'on veut comprendre et prendre au sérieux les évolutions observées dans les pratiques des acteurs de l'aménagement et finalement dans les métiers de l'aménagement eux-mêmes. Suivant Jeannot, les tendances guidant l'évolution de l'action publique, la territorialisation des politiques en particulier (forme de pilotage par les conséquences), ont engendré une reprise en charge par l'aval des finalités de l'action, c'est-à-dire par les agents chargés de leur mise en œuvre. Une conception de l'action et du travail portées par le modèle de la planification, qui réserve au politique la définition du sens et des finalités de l'action, ne peut ni comprendre ni accepter ces évolutions, interprétées comme une usurpation du pouvoir et associées au risque technocratique... Pour sortir du blocage, Jeannot propose une définition du travail comme espace ouvert, qui nous semble faire écho aux principes de l'improvisation. Espace ouvert en particulier à l'interprétation des agents, le travail opère dans la confrontation et l'ajustement permanent entre le terrain et ses résistances avec les objectifs de l'action.

Le modèle de l'action improvisée permet de conduire un peu plus loin les propositions formulées par les sociologues du travail comme les analystes de l'action publique, en proposant un modèle au sein duquel la sphère du faire tient un rôle central, tant en termes de définition du sens que des modalités de l'action, remettant en cause la frontière entre composition et exécution. Il permet en effet de penser une action dont le sens et les modalités se définissent se-faisant, dont le rythme et le calendrier sont essentiellement la conséquence des interactions entre acteurs (plutôt que le suivi d'un calendrier séquencé prédéterminé), dont l'objet est lui-même le résultat de ces interactions et notamment de la capacité des acteurs à créer et saisir des occasions favorables à la construction d'une identité et d'une action collective.

L'identification des principales qualités et compétences sur lesquelles s'appuient les agents en charge de la mise en œuvre des projets de territoire, au sein de la direction de l'aménagement du Conseil général, devait nous permettre de poser les bases de cette discipline de l'action fondée sur les principes de l'improvisation. Nous avons tout d'abord remarqué une posture

propre au chef de projet, qui cherche à exercer sa créativité, selon des modalités caractéristiques de celles de l'improvisateur. Jouant avec et entre les cadres, il jongle entre cadrage et débordement, portant une vision du projet, transformant en les augmentant les propositions du politique, les adaptant au terrain.

Point de convergence des interactions entre les partenaires, leur fonction de médiateur est centrale. Ils mettent alors en œuvre une première compétence liée à l'écoute, la disponibilité et l'attention qu'ils accordent au territoire et à ses acteurs étant les principaux garants de leur capacité à ajuster l'action à leurs besoins. Ils développent alors une forme de prévoyance, qui leur permet d'utiliser la mémoire qu'ils construisent autour de leur projet pour augmenter leur capacité à saisir les occasions présentées par le contexte.

Leur capacité d'écoute les situe également au centre d'un réseau de confiance, qui devient une caractéristique fondamentale des liens entre acteurs. Cette confiance, composante à part entière du projet, est peut-être le principal « outil » des acteurs pour lutter contre l'incertitude, leur permettant d'agir sans maîtriser les conséquences de leur action, en se reposant sur leur volonté d'agir en commun et sur les capacités d'action qui en découlent. Leur engagement mutuel est au fondement de cette confiance.

L'action des chefs de projet repose finalement sur un engagement singulier qui semble impliquer tout leur être. Cet engagement s'ancre dans une croyance, à la fois dans le territoire et dans les modalités de leur action, sans laquelle on ne pourrait comprendre où ils puisent leur motivation à agir. Celle-ci permet également de mieux comprendre la logique du don qui structure les échanges et dont ils constituent un point nodal et d'expliquer comment ils supportent et gèrent les tensions générées par la confrontation de leur action avec le cadre à l'intérieur duquel elle se déploie.

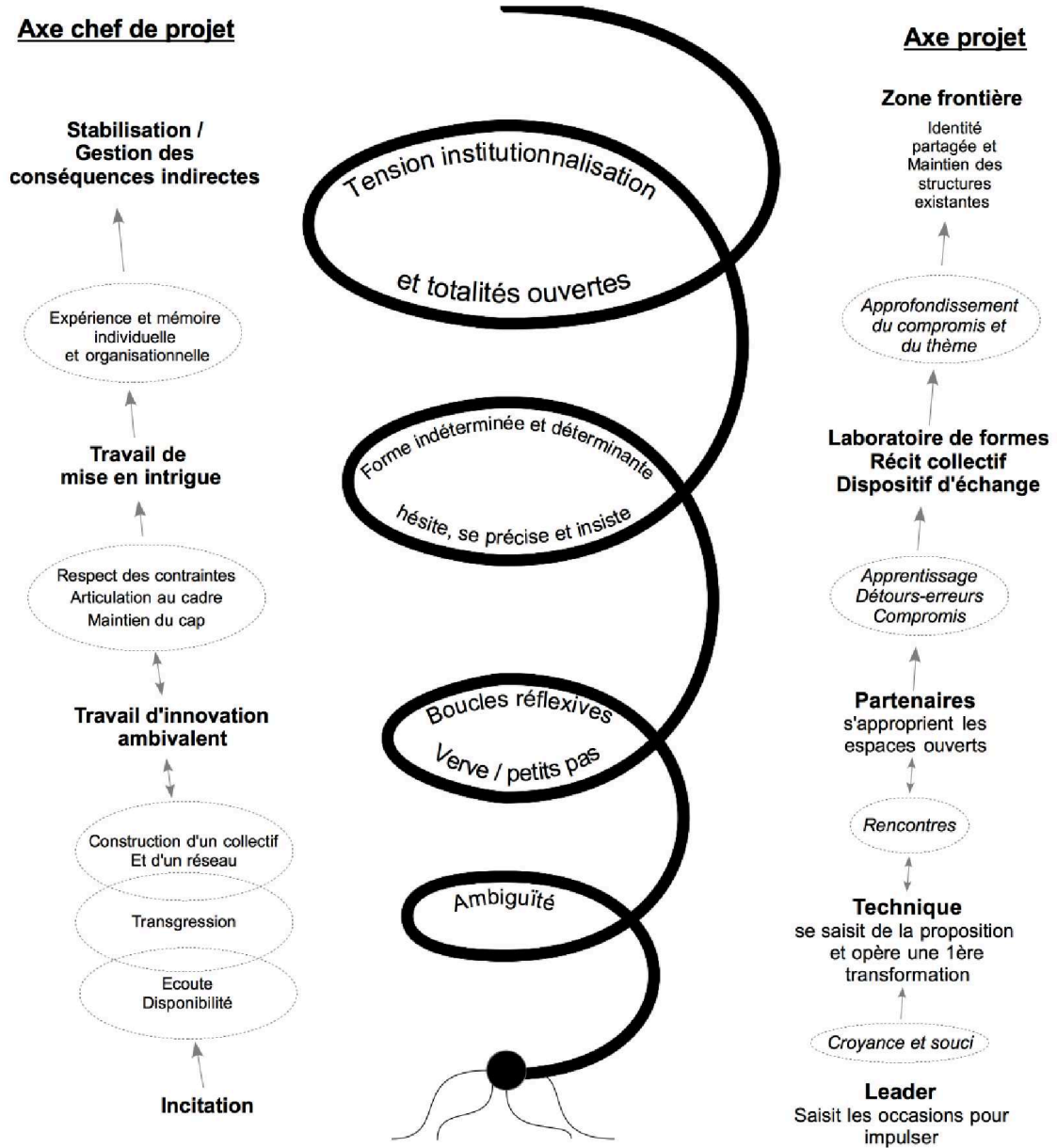


Figure 33 - Les compétences et habiletés du chef de projet dans la dynamique de projet

CONCLUSION GÉNÉRALE

Partant de l'hypothèse selon laquelle les difficultés rencontrées pour sortir du modèle planificateur révèlent finalement les limites des rapports entretenus par l'aménagement avec l'incertitude¹⁹⁴, nous avons voulu examiner à quelles conditions et selon quelles modalités, il serait possible d'ouvrir l'aménagement à une conception véritablement positive de l'incertitude, de l'ouverture et des logiques d'émergence qui lui sont liées. Pour ce faire, il était nécessaire d'adopter une perspective « véritablement moderne », au sens de Latour, capable notamment d'observer de façon symétrique ce qui relève de l'ordre et du chaos, de la forme et de l'informe.

Dans cette perspective, l'improvisation nous a servi de grille de lecture pour observer l'action aménagiste à l'aune d'une rationalité et de critères différents de ceux portés par la planification. Nous avons voulu suivre une piste qui voit dans l'improvisation un langage pour décrire la réalité et formuler des principes d'action. Arrivés au terme de cette recherche, où sommes-nous conduits ? Qu'avons-nous appris sur l'action aménagiste, sur ses produits, ses acteurs, en les examinant à travers le prisme de l'improvisation ? En suivant d'abord le projet Pôle d'Orly, puis en élargissant notre champ de recherche à l'ensemble des projets de la direction de l'aménagement, nous avons tout d'abord cherché :

- A nommer cette réalité. Ce faisant, c'est un « territoire du malentendu » qui est apparu ;
- Puis à identifier la trajectoire des projets portés par la direction de l'aménagement, afin de poser les bases d'un modèle de l'action improvisée ;
- Et enfin à analyser l'action des chefs de projet, ni exclusivement stratèges, ni simples exécutants, afin de mettre en évidence les composantes d'une discipline de l'action improvisée.

1. Le Pôle d'Orly, territoire du malentendu

1.1 Faire du territoire sans le dire : Les fondements du malentendu bien entendu

Après avoir participé à plusieurs recherches sur les aéroports et leurs territoires, c'est avec un certain nombre d'aprioris et convictions à leur sujet que nous avons abordé notre première expérience professionnelle, autant de certitudes qui demandaient à s'ajuster à la réalité. En particulier, notre conviction relative à l'existence de « territoires aéroportuaires », quoique justifiée et appuyée par des enquêtes et une expérience de terrain¹⁹⁵, faisant écho notamment

¹⁹⁴ L'idéal de maîtrise s'accompagnant d'une volonté d'annihiler la surprise résistant malgré tous les efforts réalisés pour assouplir ou compléter la planification...

¹⁹⁵ Non seulement la mienne mais surtout celle de chercheurs présents depuis plus longtemps sur ce terrain,

aux recherches sur les territoires de la contestation (Melé, 2009) et leurs légitimités (Jobert, 1998 ; Lolive, 1997), n'était pas aisément accueillie par les institutions locales. Si nous pensions, avec l'objet « Pôle d'Orly », nous trouver face à un *territoire*, pour les deux départements et leurs partenaires, pris dans des rapports de force complexes, issus d'histoires et des temporalités parfois épaisses, les notions de territoire et de projet de territoire, semblaient devoir rester implicites, le flou du « pôle » ne pas devoir s'éclaircir.

Nous avons dès lors dû accepter les limites de nos propres convictions et réinterroger les concepts et les points de vue à travers lesquels nous interprétions une réalité qui nous servait à la fois de cadre de recherche et de cadre professionnel. Nous nous sommes ainsi confrontés, pendant quatre ans, à cet objet territorial non identifié, sur le terrain et sur le plan réflexif, afin de tenter de comprendre cette réalité qui semblait, à sa façon, insister pour exister. Nous avons ainsi découvert un « grand territoire » (Masbouni & Mangin, 2009) insistant en premier lieu contre les représentations du législateur planificateur : l'Etat semblant vouloir se limiter à le traiter au moyen d'une planification rationnelle, déterritorialisée, à travers son PEB, son PGS, et à considérer la plate-forme « à part » (en la considérant comme une Opération d'Intérêt National à part entière par exemple). Il insiste également contre une géographie institutionnelle et organisationnelle complexe et morcelée : à cheval sur 17 communes, de multiples intercommunalités, deux EPA, deux départements, considéré par l'un comme un Projet d'Intérêt Départemental dans son schéma directeur, l'autre ne le nommant pas. Quelque soit le point de vue adopté, le Pôle d'Orly apparaît au centre de conflits d'intérêts et d'usages et de concurrences institutionnelles ; il n'est pour autant question pour personne, de le prendre en charge directement.

Car c'est bien la question du pouvoir que les acteurs tentent de ne pas poser ou plutôt de déplacer. Les acteurs associent finalement le territoire à une affirmation trop volontariste, voire vindicative et autoritariste¹⁹⁶. Les enjeux existent pour les CG : ce type de projet constitue un test de leur capacité à participer à la construction d'une vision pour la métropole. Mais l'affirmation de cette capacité passe par l'affirmation d'un rôle d'intercesseur plutôt que par l'affirmation d'une souveraineté ou d'un leadership. Un partage de souveraineté est envisageable, qui permet aux départements de sortir d'une répartition des rôles organisée autour de la division composition-décision/exécution et les dispose à des modalités de coordination et de travail singulières. Il n'est ni besoin ni stratégie pour eux de se penser comme les grands ordonnateurs d'un plan ni de chercher à imposer leur droit à légiférer sur le territoire. Ils peuvent mettre en œuvre une autre conception de l'intentionnalité et de la construction territoriale.

¹⁹⁶ Une certaine méfiance semble se développer autour de cette notion sans cesse déconstruite (Badie, 1995) et reconstruite, si bien qu'il devient difficile de savoir par quel biais l'aborder (Vanier, 2009). Nous avons été personnellement marqués par quelques définitions aujourd'hui classiques (Lévy, 2003 ; Di Mèo & Pitte, 2001) et notamment celle de Le Berre (1992), construite autour de trois composantes - physique, organisationnelle, expérientielle - nous nous sommes tournés pour tenter d'éclairer une situation brouillée. Le caractère multidimensionnel du territoire y apparaît en effet central et permet de resituer l'institutionnel comme une dimension parmi d'autres et comme une des formes que peut prendre la dimension organisationnelle. La dimension institutionnelle reste toutefois toujours sous-jacente, le territoire y plongeant ses racines, si l'on considère son origine éthologique et ses liens avec toutes les formes de contrôle de l'espace. Toutes les formes d'« utopies de la cohérence » (Gerbaux, 1999) sont d'ailleurs marquées par l'idée de frontière et par la question de l'exercice du pouvoir.

Cette configuration particulière permet à un malentendu bien entendu de se développer, qui sert de fondement à l'objet « Pôle d'Orly » : les CG affirment ne pas piloter ni produire de territoire, les collectivités locales et régionales acceptent de faire comme s'ils ne le faisaient pas et tout le monde accepte les effets de leur action (des échanges pacifiés et fluidifiés entre communautés locales et aéroport, un début de coordination à l'échelle intercommunale, une meilleure prise en compte des enjeux du territoire à l'échelle métropolitaine et régionale, etc.). Un double malentendu bien entendu se noue donc autour des avantages associés à l'interterritorialité sans avoir à passer par une forme institutionnelle et sans avoir à reconnaître le rôle de leader territorial des départements.

On peut toutefois se demander s'il était possible à ce malentendu d'émerger ailleurs, dans d'autres conditions ? On peut en effet penser que l'action dans le cadre départemental constituait une fenêtre d'observation idéale et unique : à la marge des jeux d'acteurs de l'aménagement, sans compétence planificatrice, dans un contexte de construction métropolitaine du Grand Paris, dans lequel les départements cherchent malgré tout à s'affirmer, mais aussi de déclin de l'activité aéroportuaire suscitant un sursaut des collectivités. Les circonstances qui ont permis à la dynamique du Pôle d'Orly d'émerger sont si singulières, que l'on peut légitimement se demander si au-delà d'avoir facilité sa construction et d'avoir exacerbé ses spécificités, si elles ne sont pas tout simplement exceptionnelles. Lié à un épisode particulier, elles ne devraient dès lors pas pouvoir conduire à l'identification d'une dynamique reproductible.

Certes le malentendu est toujours situé : il est attaché à un système d'acteurs à un moment donné, à une échelle. Mais dans le contexte de « l'urbain » actuel, les situations requérant du malentendu pour tenir et construire des compromis durables sont fréquentes et il semble bien hasardeux de penser qu'elles tendront à diminuer. De même, il est besoin de formes qui se développent entre les cadres et qui jouent avec eux.

Le Pôle d'Orly prouve que des formes territoriales et des dispositifs d'action construisant un autre rapport à l'incertitude sont élaborés à l'intérieur même des cadres institutionnels. Poussés par la nécessité d'affirmer leur rôle dans la dynamique de construction métropolitaine, les Conseils généraux ont expérimenté à travers lui une forme et une méthode d'action originales sur le territoire. Transformant leur faiblesse en force d'innovation, ils se sont appuyés sur leur marginalité dans l'action aménagiste et sur leur position d'entre-deux dans les jeux de pouvoir institutionnels pour construire non seulement un point de vue sur le territoire mais également un moyen de faire de l'aménagement hors de la planification. Le Pôle d'Orly représente ainsi une brèche dans le modèle de la planification et de l'institutionnalisation. Nous voulons l'aborder comme une voie pertinente et efficace pour faire de l'aménagement, le reconnaître comme un territoire du malentendu bien entendu, comme une forme ouverte reposant sur des qualités « faibles » qui font tout son intérêt. Il faut pour cela le rattacher à un modèle d'action qui rende possible l'action collective, sur la durée, et permette la réflexivité et l'apprentissage des acteurs.

1.2 Le territoire zone-frontière

Les départements utilisent les espaces libres laissés par les autres pour inventer, dans le faire, une forme territoriale et un dispositif organisationnel informels, mais il est dans leur intérêt de ne pas les nommer avec précision. L'expérience du Pôle d'Orly, à travers ses non-dits, ses étrangetés et ses impensés, laisse penser que l'action conduite par les départements ainsi que la forme territoriale qu'elle produit ne sont pas simplement voués à intégrer le cercle vertueux de la planification et de l'institutionnalisation. Confrontés finalement avec le Pôle d'Orly à un objet territorial non identifié, incarné par un dispositif singulier, nous avons voulu explorer une voie qui permettrait de définir plus précisément, en tentant de passer outre quelques tabous, cette forme territoriale reposant sur un malentendu qu'il n'est dans l'intérêt de personne de dévoiler et qui semble même la condition de l'action collective.

Il nous faut donc préciser ce malentendu et sa dynamique, afin de prendre la mesure de la forme territoriale qui émerge hors cadre et périmètre institutionnel, de voir finalement ce qui se joue et comment cela se joue. Nous avons trouvé dans les théories de La Cecla, sur le malentendu et la rencontre, une voie pour intégrer ces notions à la définition du territoire. Définir un « territoire du malentendu » présente un double avantage : cela permet d'une part, de décrire de façon appropriée la démarche-projet et la forme territoriale qui émerge de ce processus et d'interroger d'autre part sapertinence, sa productivité et son efficacité sous un angle décalé. Quelle identité commune peut-il forger ? Quels compromis cette rencontre est-elle en mesure d'atteindre ? Quelle action peut-elle engendrer ?

▪ *Ambiguïté, équivoque, informel et inachèvement au cœur du malentendu*

Le malentendu est considéré comme une condition de la rencontre, de l'échange et du partage (il est au fondement de la tolérance selon La Cecla). L'ambiguïté et l'équivocité sont constitutives de la réalité du malentendu. Associées au territoire, ces qualités permettent au Pôle d'Orly de s'établir en zone frontière. Le territoire zone-frontière repose en effet sur :

- Une identité suffisamment large et ambiguë pour être accessible à nombre important d'acteurs et faire l'objet d'un investissement à des degrés divers, tant en termes de valeurs que d'engagement dans l'action.
- Cette identité s'incarne ensuite dans des figures équivoques, telles que l'objet métropolitain, qui donnent forme au malentendu doublement bien entendu et permettent la co-existence des contraires.

L'identité partagée associée au territoire du malentendu a pour principal intérêt de ne pas se substituer à l'identité d'origine des partenaires, il est possible d'y entrer et d'en sortir, jamais tout à fait le même, mais néanmoins respecté dans son intégrité. Le territoire du malentendu se forge ainsi une voie s'écartant de l'horizon d'attente de l'institutionnalisation qui fusionne et remplace les identités d'origine.

Le territoire du malentendu impose par ailleurs de toujours « continuer à s'expliquer » et oblige à « transiger », sans arrêt. Il est une « occasion de traduction » toujours continuée. L'informel et l'inachèvement doivent pouvoir être intégrés à la nature du territoire et des dispositifs qui sont mis en place, être vus non comme des défauts, mais bien comme une de ses spécificités.

Territoire et dispositif ouverts, indéterminés et évolutifs, le Pôle d'Orly est un « être » essentiellement processuel, qui n'existe que dans le mouvement et à travers l'activité qu'il engendre. Ambigus, équivoques, mouvants, imprévisibles et indéterminés, ce territoire et son dispositif sont profondément ouverts. Condition de leur persistance, l'ouverture du territoire et du dispositif est bien positive.

▪ ***Un laboratoire de formes : performance et effets latéraux***

Situé à la marge des cadres institutionnels, lui-même non institutionnalisé, à quelles conditions ce dispositif peut-il tenir ? La fragilité du dispositif comme de la réalité territoriale qu'il incarne est réelle, bien visible et sensible durant les quatre années pendant lesquelles nous les avons directement suivis, elle apparaît rapidement comme une constante du projet lorsque l'on mène l'enquête sur ses antécédents. Cette fragilité est liée à l'interdépendance entre acteurs mais aussi à l'instabilité du portage politique et technique, dont les conséquences sont extrêmes, l'engagement des personnes étant une composante essentielle (à la fois condition et moteur) du projet. Ce d'autant que les attaques extérieures sont loin d'être inoffensives (en particulier à travers la concurrence de l'EPA). Lorsque nous l'avons quitté, le Pôle d'Orly semblait d'ailleurs bien proche de disparaître¹⁹⁷. Pourtant, le Conseil de Pôle s'est réuni pour la troisième fois en avril 2013. Les sujets sont encore là qui justifient les efforts des départements pour porter ce territoire du malentendu, capable de créer de l'équivoque et du compromis (cf. Annexe 21)¹⁹⁸.

Par ailleurs, même s'il cessait d'exister sous sa forme présente, nous avons découvert de multiples terrains qui portent sa marque. L'anthropologie du projet conduit à déplacer l'épreuve de réalité qui semblait devoir être la sienne, à ne plus le considérer à travers le prisme du projet de territoire et comme un dispositif tendant à l'institutionnalisation, mais à travers la diversité des formes et des effets latéraux qu'il produit. Les formes-produits du projet sont autant d'expressions des modalités d'existence, de la réalité du territoire. Celui-ci s'incarne et se transforme à chaque fois, teste des configurations du réel sans le figer : le Schéma d'aménagement reflète une configuration géographique chargée de traduire et rendre sensible la complexité des enjeux métropolitains sur le Pôle, le Guide des paysages donne à voir la mosaïque territoriale du Pôle, l'imbrication des pièces du puzzle dans sa réalité matérielle, la Charte de DD construit le discours qui accompagne une figure de l'équivoque, le PACTE incarne l'ambiguïté et le compromis qu'elle autorise autour du développement économique du territoire.

¹⁹⁷ il semblait d'une part ne pas devoir résister aux départs de personnalités porteuses (changement de présidence du CG91 doublé du départ successif de deux chefs de projets alors même que la concurrence de l'EPA n'avait jamais été aussi forte avec l'élaboration du contrat de développement territorial et que des velléités d'organisations locales apparaissaient, conduites par un de ses protagonistes historiques (cf. Chapitre 3).

¹⁹⁸ A l'ordre du jour : la production d'un avis sur le SDRIF dans le cadre de l'enquête publique, l'actualité environnementale motivant la relance de groupes de travail, la production d'un avis sur le projet d'ADP de modernisation des aéroports, la présentation du deuxième PACTE pour l'emploi et la formation (Pacte II).

Ces formes impliquent, elles sont des performances collectives et donc elles agissent sur les participants. Chacune a ses effets (co)latéraux et finalement son efficacité propre. Elles engendrent en particulier :

- Une nouvelle identité : les partenaires trouvent un territoire avec ses échelles co-présentes, un territoire métropolitain comme on en trouve peu d'aussi bien « théorisé » en IDF.
- Des compromis : sur l'emploi, sur le développement économique (en construction), sur les indicateurs de DD, sur les transports (tracés des axes de Transports en Commun en Site Propre, tracé de ligne à grande vitesse et localisation gareTGV), sur le paysage ;
- De nouveaux équilibres actoriels : une reconnaissance au niveau régional, une association des communes du Grand Orly, l'intégration de communes essonniennes au Contrat de développement territorial piloté par l'EPA ORSA (centré sur le Val-de-Marne).

Avec le Pôle d'Orly, force est de constater qu'aujourd'hui, les territoires traversent les institutions, ils agissent sur elles, deviennent des actants, agissant entre elles, à côté d'elles (Lussault, 2007, 2010). Il nous faut pouvoir penser le territoire sur le mode de la performance, de l'informel manifeste, des formes territoriales éphémères. Considérant les fins possibles pour le Pôle d'Orly, la fragilité du dispositif impose d'envisager un jour sa disparition complète. Toutefois, les effets latéraux qu'il engendre et qu'il continuera d'engendrer, poussent à admettre que si le dispositif disparaît, le territoire qui insistait existe aujourd'hui, bien que non institutionnalisé. Il est présent dans le référentiel des acteurs et s'est invité jusque dans le contrat de développement territorial piloté par l'EPA. On peut toutefois considérer qu'on assiste, à travers ce dernier, à une reprise en main complète par des instruments « cadrants » (liés au retour de l'Etat notamment) qui pourrait sembler indiquer que l'institutionnalisation est bien, finalement, l'horizon des OTNI. Celle-ci ne nous semble pour autant pas devoir être une fatalité et tendre simplement à indiquer que les acteurs ne sont pas prêts à assumer le modèle de l'improvisation. La piste mérite d'être tracée, le sillon d'être creusé, pour que cette reprise en main ne soit plus systématique et que l'on puisse proposer une autre solution pour penser les relations entre aménagement et incertitude.

Les OTNI méritent d'être reconnus, et non considérés comme des exceptions, des transitions, à défaut de quoi, on manquerait un pan existant et important de l'aménagement. Ils ont en effet leur pertinence et leur efficacité propres, dont le malentendu et l'improvisation sont des conditions. Considérer l'improvisation comme une réponse temporaire, transitoire, en attendant la stabilisation du système serait une erreur car elle est aujourd'hui peut-être la seule à proposer une réponse constructive pour gérer l'incertitude, en faisant du malentendu et de l'ouverture des moteurs et des conditions de l'action.

2. L'improvisation comme modèle pour l'action aménagiste

Olivier Soubeyran pense l'improvisation sur le mode de la rupture scientifique. Faisant écho aux évolutions culturelles et sociétales contemporaines, elle pourrait en effet s'imposer comme un nouveau paradigme scientifique, suivant les théories de Kuhn (2008). Face aux multiples impasses auxquelles ils se heurtent en abordant la réalité par le biais du référentiel planificateur, les aménageurs pourraient être amenés à envisager la nécessité de « *renverser l'ordre et considérer que c'est parce que nous ne pouvons pas improviser sans cesse qu'il nous faut de temps en temps planifier [...] ou encore [à] concevoir la planification comme condition d'émergence de l'improvisation* » (Soubeyran, à paraître, p.152).

Partant de ce postulat, nous avons posé l'improvisation comme un « *principe régulateur* », « *une utopie* » (Dahlaus, 2010) qui peut servir de guide à l'action : elle nous permet d'envisager l'agir dans un monde de l'aménagement incertain, en construisant un rapport positif avec l'incertitude. Elle s'écarte d'une rationalité essentialiste et objectivante pour se rapprocher plutôt de celle de la *phronesis* et de la *metis*, que nos conceptions occidentales peinent à traduire et qui semblent échapper aux modèles de rationalité dont on dispose. Elle correspond à une posture qui verrait dans un univers de rationalité limitée moins une limitation de nos capacités d'action qu'un vecteur de possibilités nouvelles et une source de créativité. Si l'improvisation apparaît très proche des philosophies et sociologies pragmatiques et interactionnistes, elle ne peut s'y réduire. On n'y trouve ni relativisme critique ni utilitarisme. Elle pourrait apparaître également comme une simple reformulation de principes déjà bien connus : la concertation, la flexibilité, la capacité d'adaptation face à l'incertitude, la prise en compte de l'environnement, etc. Mais elle en modifie en réalité la portée en leur donnant une place centrale et non seulement un rôle de variable d'ajustement. Avec l'improvisation l'ouverture est pour ainsi dire « radicalisée » et devient la condition de possibilité de l'action.

L'improvisation présente pour nous un intérêt particulier, celui de nous permettre de comprendre et d'accepter des situations et des formes ouvertes et vouées à le rester, se déployant dans un jeu constant avec le cadre. Elle offre ainsi un cadre de pensée dans les termes de laquelle des réalités telles que le Pôle d'Orly peuvent se dire beaucoup plus aisément. Elle permet de penser :

- La **dimension processuelle de l'action** d'une part, en ouvrant une autre perspective sur les dynamiques de construction du sens et des modalités de coordination dans l'action ;
- La **forme qui découle de ce processus**, sur le mode la performance, c'est-à-dire sa nature performative indissociable du processus qui la produit).

2.1 L'improvisation comme modèle pour penser une forme ouverte et le processus qui y conduit

▪ *Décrire la réalité du Pôle d'Orly : une totalité ouverte*

Le suivi du développement du projet Pôle d'Orly a permis d'identifier une dynamique de l'action singulière, dont les ressorts diffèrent profondément de ceux de la planification : cette dynamique sert de support au malentendu pour se développer et fonde un nouveau rapport à

l'incertitude. Nous avons rapproché les caractéristiques de l'action conduite sur le Pôle d'Orly de celle de l'improvisation. Ambiguïté, équivoque, indétermination, inachèvement, transitoire, surprise, occasion, détour, erreur... autant de caractéristiques de l'improvisation qui paraissent *a priori* bien surprenante pour parler d'aménagement, mais dont nous avons vu le rôle central qu'elles jouent dans la trajectoire du projet Pôle d'Orly. Mais repartons dans un premier temps de la forme issue du processus, afin de voir comment ces caractéristiques s'y expriment (faisant écho au territoire du malentendu).

L'improvisation invite à sortir du mythe substantialiste, en considérant que l'informe, l'informel et l'éphémère, sont l'essence des réalités en actes. En s'appuyant sur la philosophie de Jankélévitch, on peut voir le territoire du Pôle d'Orly comme une totalité ouverte. Celles-ci sont en effet porteuses d'une ambiguïté et d'une indétermination qui se déroulent plus qu'elles ne se résolvent que dans le temps. L'ambiguïté, l'équivoque et l'indétermination présentent l'avantage d'être des sources d'ouvertures pour son développement :

- **L'ambiguïté et l'équivoque** ouvrent à des appropriations variées et rendent plusieurs voix compatibles ;
- **L'indétermination** permet de son côté des interprétations variées et rend plusieurs voies possibles (pour la continuation de l'action). Ces totalités ouvertes disposent ainsi d'un presque-rien (plutôt qu'elle n'en manque) qui leur garantit de ne jamais se fermer (le *presque-rien* étant ce qui manque à une réalité pour être complètement prévisible).

Les totalités ouvertes mettent ensuite en évidence le rôle d'un temps actif. Pour Jankélévitch, le temps du faire est central, car il ouvre les marges de manœuvre, crée des espaces à investir qui sont la condition de la création, de l'ajustement et du compromis. Les formes ouvertes, mobiles, en mouvement, telles que le Pôle d'Orly, vivent à travers l'échange et la rencontre. Mettant en œuvre une rationalité processuelle, elles donnent une autre dimension à l'action comme mobilisation :

- Elles font apparaître le compromis lui-même comme un raisonnement, c'est-à-dire un cheminement ;
- Elles donnent un autre sens à **l'erreur et au détour** qui deviennent constitutifs de l'action, conditions nécessaires de la réflexivité ;
- Elles donnent un autre sens à **l'inachèvement et l'instabilité** qui deviennent la condition de la mobilité, du maintien de l'écart par rapport à un horizon d'attente.

Les totalités ouvertes sont des réalités performatives : elles agissent et construisent leur sens dans l'action, en se réalisant en actes. Elles relèvent dès lors de la performance, se déployant sur le mode de l'immanence plutôt que de transcendance pour faire écho à la classification de (Genette, 1994, cité in Soubeyran, à paraître, p.169 à 172). Le caractère non reproductible de la forme fait partie de ses caractéristiques, ainsi que sa réalisation dans une durée de procès, qui inclut l'impossibilité de prévoir ce qui va advenir ainsi que la possibilité et même la volonté d'être surpris, par rapport à des attentes.

Les formes ouvertes ne sont toutefois pas synonymes d'absence **d'intention** ni de **volonté**, non plus que de négation du **cadre** ni de la **contrainte**. Au contraire, en se déroulant dans le temps, elles se confrontent sans cesse à leur environnement. Le caractère circonstancié de l'action

improvisée est donc essentiel. L'improvisation intègre une forme de relativisme, mais sans y sombrer (Latour, 2006) : elle est porteuse d'une responsabilité forte. Le regard porté sur la réalité est considéré comme une construction reflétant un choix, de même que la lecture du présent est le résultat d'une mise en intrigue qui est affirmation d'une volonté possible. La construction dans la confrontation aux circonstances de temps et de lieu est par ailleurs en même temps une opportunité de transformer la surprise en occasion. Les prises possibles sont entre autres liées à une posture ouvertes sur le milieu et à l'utilisation d'une capacité de prévoyance qui met en avant le rôle de l'expérience et de la mémoire pour saisir les occasions.

L'improvisation affirme donc à la fois un ancrage déterminant et une prise volontariste sur le réel. La créativité qui lui est associée est dès lors autant dans l'invention que dans les moyens imaginés pour intégrer la contingence du contexte et les contraintes du cadre. Ces caractéristiques font apparaître l'improvisation comme le monde de l'oxymore : elle est à la fois dans la transgression et le dans le « faire avec », sans être hors cadres, elle joue avec eux.

▪ ***Comprendre les composantes et les mécanismes de l'action improvisée***

Nous avons mis en évidence comment, en opérant un véritable renversement des principes de la planification, celle-ci nécessite :

- Une **redéfinition de l'intentionnalité de l'action** ;
- Une **définition des modalités de construction de l'action dans une temporalité centrée sur le *devenir*** ;
- Une **redéfinition de la finalité de l'action**.

Le tableau ci-dessous page suivante) synthétise ces résultats en présentant les grandes composantes et mécanismes de l'action improvisée.

L'improvisation apparaît traversée par les dynamiques du malentendu et de la mise en intrigue. Nous verrons donc comment elles s'y traduisent au sein des deux principales dynamiques de l'action improvisée :

- La dynamique de l'intention intensive ;
- La dynamique de mise en intrigue (à travers la construction rétrospective du sens).

	Planification	Improvisation
Nature de l'intention	Intention et volonté affirmées à travers le découpage décision / exécution ⇒ Élaboration d'un plan <i>a priori</i> et surplombant assurant la mise en œuvre de l'intention	Intention intensive qui s'affirme à travers une logique de l'insistance ⇒ Construction collective et progressive de l'intention
Rapport à la finalité de l'action	Construction du sens et de la finalité de l'action <i>a priori</i>	Indétermination de l'action et construction rétrospective du sens
Processus d'ordonnement de la réalité et de l'action	Mise en ordre temporelle fondée sur la maîtrise des conséquences directes et indirectes de l'action sur le territoire	Mise en intrigue fondée sur la (re)lecture et l'appropriation en continu, par l'ensemble des acteurs, des événements qui composent le territoire sujet du récit
Rapport à la temporalité de l'action	Temps passif	Temps actif
Forme territoriale	Forme territoriale institutionnelle ou institutionnalisante	Forme territoriale floue et fluctuante : zone frontière caractérisée par l'ambiguïté, l'équivocité et l'informel et l'inachèvement

Tableau 2 : L'action sur le Pôle d'Orly mise en regard avec les principes de la planification

2.2 L'intention intensive

En introduction nous nous interrogeons sur la place de l'intention si l'on ne peut espérer agir de façon appropriée en s'appuyant sur les résultats anticipés de l'action et si l'intention n'est plus l'affirmation de la possibilité associée à la volonté de révéler des possibles, que peut-elle être ? Comment définir l'intentionnalité dans le modèle d'action de l'improvisation ?

L'intention est au cœur de la problématique de la justification de l'action en aménagement, qui oscille entre déterminisme et volontarisme¹⁹⁹. Associée traditionnellement à la dimension stabilisante et à l'affirmation d'un objectif *a priori* qui ancre l'action dans une logique planificatrice. L'intention est porteuse du plan, elle le justifie et est garante de sa stabilité dans le temps. La présence d'une volonté politique, au départ, est bien fondamentale, même si l'initiative politique ne surgit déjà pas *ex nihilo* (elle s'ancre dans une histoire, des occasions, un contexte). Elle dessine un geste initiateur essentiel pour fonder la légitimité du travail et s'affirme ensuite à travers un portage, qui constitue une gaine protectrice vitale à bien des égards pour le projet.

Mais nous avons vu à travers l'analyse des projets de la DAD, que cette dimension fixiste, associée au caractère volontariste de l'action, ne saurait suffire à expliquer ni l'émergence, ni le cheminement des projets. Elle ne peut être considérée ni comme un point de départ identifiable

¹⁹⁹ La planification se veut à la fois une science et une action politique, morale (cf. Labussière, 2007), une tension que l'on retrouve au fondement de la justification du projet urbain)

dans le temps ni comme l'émanation d'une source unique clairement identifiable. Il faut sortir l'intention de l'opposition entre volontarisme et déterminisme pour considérer qu'elle est elle-même porteuse des deux dimensions.

▪ ***La logique de l'insistance : l'émergence d'un thème***

L'intention apparaît rapidement essentiellement dynamique, n'échappant pas au mouvement qui caractérise la réalité de l'action improvisée. Loin de n'être qu'un contrepoids au pôle représenté par la contingence et l'« incertitude », elle est elle-même parcourue par la dynamique de « mobilisation » caractéristique du projet. Suivant Gilles Pinson (2005), nous avons vu que l'objectif de mobilisation du projet traverse et impacte sa dimension volontariste : le projet trouve une nouvelle légitimité dans le processus lui-même, suivant une logique de procéduralisation de la rationalité de l'action. Le volontarisme n'est plus synonyme d'une figure imposée pour le territoire par un leader, mais renvoie à la nécessité d'engager une mobilisation et une action collectives, dont la finalité n'est plus définie *a priori*. L'intention partagée et la mobilisation sont bien la base du rôle d'intercesseur des CG. Mais l'intention ne se déplace pas seulement dans l'intention de mobiliser (il ne s'agit pas seulement d'avoir une intention et de la partager), elle est elle-même l'objet d'une mobilisation et d'une construction collectives. Elle se situe et se joue dans « l'entre ».

Il faut donc aller plus loin dans l'analyse des enjeux et des modalités du partage de l'intention pour voir qu'elle n'est pas seulement source de causalité, mais aussi le produit d'une causalité réciproque. L'intention émergente est le résultat d'une construction *in itinere* et *a posteriori*. Elle relève d'une logique intensive (que l'on peut rapprocher du « Devenir intensif » de Deleuze) qui se déploie à travers l'insistance. Non nécessairement téléologique, l'intention est également non démonstrative (elle n'affirme pas un objectif et le chemin pour y conduire). Plus proche en cela du registre du développement musical, le projet repose sur une logique qui relève d'un devenir intensif plutôt qu'intentionnel²⁰⁰. On peut ainsi mettre en évidence une logique de l'insistance, dans laquelle le thème émerge à travers une succession de répétitions, qui s'oppose à celle de la découverte. La fonction de l'intention n'est pas d'affirmer une voix (de la rendre visible) mais de faire émerger un thème. Thème qui reste polyphonique, dialogique, partagé par un ensemble d'acteurs dont il permet d'articuler les voix.

▪ ***L'intention comme mise en intrigue***

La définition de l'intention se réalise dans le passage des élus aux techniciens, du leader aux partenaires... L'analyse du Pôle d'Orly nous a conduits à examiner sa dimension processuelle et à mettre en évidence les conditions du partage de l'intention dans le cadre de l'action publique administrative. Celles-ci reposent sur :

- La présence des « utopistes technocrates » qui s'approprient le dossier de « l'aéroport-problème » et opèrent une véritable transformation pour en faire un véritable projet, orienté vers le territoire ;

²⁰⁰ « *Le devenir n'est pas toujours intentionnel, mais il est parfois intensif.* » (Jankélévitch, 1980a, p. 31)

- La constitution d'un réseau de personnes engagées, au sein de l'institution et en dehors qui jouent le rôle de passeurs. Ceux-ci sont à la base d'une reconfiguration du jeu d'acteurs autour de nouveaux axes de partage et représentent la première étape vers une mobilisation territoriale élargie.
- La création d'espaces d'expression pour le partage de l'intention avec l'ensemble des acteurs (impliquant une posture ouverte du leader).

C'est dans les opérations d'appropriation et de transformation que l'intention gagne en épaisseur, c'est-à-dire en contenu territorial. Dans le cas du Pôle d'Orly, l'intention évolue profondément, l'aéroport posé comme enjeu de résistance se transforme peu à peu en un levier d'arrangement, d'objet d'opposition, il devient une occasion de rebond territorial.

L'intention est finalement déjà dans la mise en intrigue, une première étape, première opération de la mise en intrigue dans laquelle elle construit son ambivalence. Son partage devient un moteur de l'action collective, car il a pour objet la définition d'une figure qui ouvre un espace au malentendu. L'aéroport objet métropolitain en est l'exemple le plus représentatif. On peut en effet considérer l'intention réellement définie à partir du moment où cette figure est définie. C'est le sens d'une affirmation telle que : « Ah ! Là on tient quelque chose ! », exprimée par les Présidents des CG à la fin de la réalisation du schéma d'aménagement du Pôle. L'intention est dans ce que les acteurs tiennent ensemble, ce qu'ils ne peuvent tenir qu'ensemble et non séparément, et donc en même temps ce qui les fait tenir ensemble. Cette ambivalence, ce malentendu, ne peuvent être donnés *a priori*, ils sont un premier produit de la rencontre et de l'échange, ils sont déjà le résultat d'un processus de négociation.

L'intention ne relève pas seulement de l'affirmation d'une vision, mais chemine à travers la définition d'un appel du territoire et la mise en mouvement de ce dernier. Elle est à la fois prospective et rétrospective. L'intention est construite en continu et rétrospectivement, travaillée par une histoire qui donne à voir un territoire lui-même mouvant : à géographie variable, mû par une dynamique qui le transforme d'un « territoire de confins »²⁰¹ en un territoire acteur de la métropole.

La créativité qui s'exerce à travers la mise en intrigue de l'intention elle-même se situe à l'intersection entre les potentialités offertes par le déploiement de la réalité en contexte et la capacité des acteurs à s'en saisir comme d'opportunités pour l'action. L'intention indéterminée étant aussi une intention sans cesse renouvelée, réaffirmée. Elle exprime et témoigne de la capacité à continuer à construire et saisir les occasions, qui est une des manifestations de l'insistance. Gaine protectrice tout au long du projet, elle n'existe que dans le mouvement, à travers une réaffirmation continue, pouvant d'ailleurs venir de tous les acteurs associés au projet et non seulement du leader.

²⁰¹ Pour reprendre à nouveau l'expression des architectes Bécard et Abadia.

2.3 La question de l'horizon de l'action

Quelle est la place de la dimension téléologique dans une action en devenir, largement indéterminée ? Comment sortir du modèle de la planification fondant la justification de l'action sur des prophéties auto-réalisatrices tout en préservant la capacité à désigner un objectif justifiant l'action ? Comment se dessine l'orientation de l'action ?

▪ *De la sincérité du malentendu : le territoire du malentendu, trésor caché du laboureur ?*

La fable de La Fontaine « le Laboureur et ses enfants » sert d'appui à Elster (1987), dans son ouvrage éponyme, pour introduire sa réflexion sur l'intentionnalité de l'action. Elle raconte comment les enfants d'un paysan, flegmatiques de nature, parviennent à agir ensemble et à vivre de la culture du champ qu'ils reçoivent en héritage, en partant à la recherche d'un trésor que leur père prétend y être enfoui. La recherche active du trésor les pousse à labourer tant et si bien leur terre, qu'ils la font fructifier et en tirent de substantiels profits. La fable soulève une double problématique : on ne trouve bien souvent que ce que l'on ne cherche pas et lorsqu'on ne le cherche pas, voire seulement lorsque l'on cherche ailleurs. Pour parvenir à ses fins, il est parfois préférable, voire nécessaire, de ne pas chercher à les atteindre directement non plus que volontairement.

Si l'on considère le rôle joué par le laboureur dans le processus mis en œuvre par ses enfants, ces interrogations se déplacent à un autre niveau. La fable peut en effet laisser penser que quelqu'un échappe à l'aveuglement général et conduit les enfants à réaliser pour ainsi dire à leur insu, voire contre leur gré, leur objectif. Quelqu'un piloterait malgré tout dans l'ombre et guiderait le reste du groupe. Les fins véritables comme les moyens sont dans une certaine mesure inavouables, mais quelqu'un possède la vision d'ensemble, voit au-delà des fins premières et conduit les acteurs là où ils doivent aller, sans qu'ils s'en rendent compte. Si les CG ne sont pas en position d'avouer faire du territoire, ils pourraient toutefois en être conscients et déployer un dispositif pour conduire les autres à le construire avec eux sans le dire. Sont-ils réellement dans la même position d'ignorance quant aux finalités de la démarche que le reste des acteurs ? Les résultats obtenus par les CG dans leur travail sur le Pôle d'Orly interrogent le degré d'intentionnalité qu'il leur est possible et souhaitable de déployer dans leurs travaux. Auraient-ils pu chercher et obtenir volontairement les résultats qui ont été les leur ? Ces résultats auraient-ils pu aussi bien être ceux d'une action planifiée ? Ont-ils des propriétés particulières que l'on pourrait rattacher au processus qui y a conduit ?

En tentant de démasquer les CG, en tentant de mettre à jour un objectif caché vers lequel ils guideraient leurs partenaires à leur insu, on risque surtout de manquer l'essentiel, c'est-à-dire la nature du malentendu qui constitue finalement l'objectif principal des travaux. Ce sont plutôt les conditions de développement du malentendu et du produit qui en résulte qui doivent retenir notre attention.

Les CG créent un territoire d'une nature singulière, reposant sur un malentendu qui est à la base d'une identité partagée et celui-ci ne peut être planifié. Le malentendu ne se décrète pas, mais se construit de fait dans le temps : il se déroule et se joue dans le temps, il n'existe pas hors du

temps. Le résultat de l'action repose en effet sur une ambiguïté et une équivocité productives et efficaces, qui ne peuvent être données directement. La figure de l'objet métropolitain présente une dose d'équivocité et d'ambiguïté trop forte pour pouvoir être exposée directement comme point de départ des négociations et/ou comme objectif d'arrivée. Elle comporte elle-même une part de malentendu inavouable. Les CG eux-mêmes ont besoin de maintenir le malentendu en leur sein : tout le monde n'est pas d'accord et ils ne sont pas d'accord entre eux. Quoiqu'il en soit, les CG se doivent de faire du territoire sans le dire. C'est peut-être ce qui leur permet d'éviter dans un premier temps le piège qui consisterait à rechercher volontairement ces conséquences secondaires, celles qui ne peuvent par définition pas être atteintes volontairement.

Toutefois, la difficulté rencontrée par les acteurs pour officialiser leur rencontre et leur entente au sein d'un dispositif organisationnel stabilisé, pousse à s'interroger sur le degré d'intentionnalité et de conscientisation possibles de ce type d'action interterritoriale au sein des cadres institutionnels existants. De même, la nature et la fonction de ce territoire (quand bien même il ne serait qu'un interterritoire) semblent incompatibles avec sa recherche volontaire et sa reconnaissance en tant que tel. Pour exister, le malentendu doit être sincère ou du moins crédible, et pour ce faire, il lui faut se dérouler dans le temps, se produire dans la durée. Les CG doivent donc faire avec une réalité en mouvement, qui n'existe pas hors de la durée. Quand bien même les CG auraient su où ils voulaient arriver (bien que ce ne soit vraisemblablement pas le cas mais l'hypothèse est importante pour l'exercice), l'afficher se serait avéré contre-productif. Une affirmation trop directe de l'objectif interterritorial constituerait un excès de stratégie, mettant à mal les espaces de liberté et marges de manœuvre dont sont porteurs le malentendu et l'improvisation. Trop de volontarisme nuirait ici à la « sincérité » du malentendu.

C'est à travers le processus de négociation dont ils sont issus que le malentendu et les figures qui le traduisent, construisent leur épaisseur (leur réalité) et leur efficacité. Sans passer par l'engagement préalable dans la négociation, l'engagement dans l'action n'est pas assuré. Celle-ci est la condition d'un partage véritable, comme nous l'avons vu avec l'intention.

▪ **La gestion de l'indétermination**

D'un autre côté, il semble bien difficile, voire impossible de mobiliser les acteurs sans leur donner d'objectif. L'indétermination des fins est très difficilement reconnaissable, mettant en danger la dimension volontariste qui participe de la justification du projet. La collaboration de l'ensemble des acteurs perdrait, du moins en apparence, elle-même son sens : est-il simplement possible pour les acteurs de s'investir et de s'engager dans un processus qui ne peut pas dire sa finalité ? De la capacité à interpréter en continu le passé du projet, dépend en effet la capacité à justifier les actions à venir. Si l'itération est acceptable, c'est-à-dire peut faire l'objet d'une certaine transparence, voire d'un affichage, l'indétermination des fins, elle, n'est pas si facile à exposer et à revendiquer.

On pourrait tenter d'imaginer que les acteurs acceptent de jouer avec cette nouvelle règle de l'indétermination *a priori* des finalités et des fins du projet, celle-ci ouvrant finalement une large porte à la négociation et à la collaboration. Mais l'exposition au grand jour des conflits d'intérêts n'est-elle pas d'une certaine façon synonyme d'une croyance naïve en la possibilité d'accorder à

chacun le même poids et les mêmes armes pour défendre ses intérêts ? Pour permettre au malentendu de se développer, il est également nécessaire de feindre de s'entendre, au départ, pour continuer en réalité de négocier en continu.

D'où la nécessité d'afficher un horizon d'attente dont on peut ensuite se détourner et par rapport auquel on pourra dévier à loisir. C'est dans l'écart des dispositifs créés pour l'action avec l'horizon d'attente que représente l'institutionnalisation en particulier que se joue l'improvisation. Quand bien même une forme semble se dessiner et se stabiliser, elle est conçue sur le mode du transitoire, semblant vouée à poursuivre sa transformation. L'inachèvement et l'indétermination qui caractérisent l'action improvisée sont bien partie intégrante de ces projets.

Il s'agit en outre d'organiser la reconnaissance *a posteriori* des comme des effets qu'on n'avait pas prévu mais qui auraient pu être souhaitables. Tout ce que les CG trouvent et produisent sans l'avoir cherché – un territoire, des compromis, de nouvelles forces – est le résultat de diverses lectures et relectures de leur action et du territoire objet et sujet de leur action.

2.4 La mise en intrigue : la mécanique du pilotage par les conséquences

La définition de l'intention a ouvert une première phase de mise en intrigue, celle-ci se poursuit ensuite dans le travail de maturation du thème et du compromis, pris dans une double dynamique de stabilisation et de constante évolution. Revenons donc à présent sur les mécanismes de construction du sens dans le cours de l'action, c'est-à-dire dans l'interprétation au présent et en continu du projet.

Dans l'improvisation, les mécanismes de construction du sens apparaissent en effet profondément ambigus. Il s'agit principalement d'une reconstruction *a posteriori*, qui est une qualité structurante de l'improvisation mais qui est en même temps un effort pour la masquer, afin de compenser l'indétermination sur laquelle elle repose. Il semblerait que l'improvisation, c'est peut-être là une de ses principales limites, ne puisse réellement se montrer, être exposée au grand jour, sans risquer d'exposer le malentendu au service duquel elle agit.

▪ Ingénierie de la construction rétrospective du sens

Nous avons vu dans les récits des chefs de projet comment ceux-ci reproduisent les processus de construction du récit collectif : ils reconstruisent une linéarité au projet, en mettant en ordre les événements et en gommant les aspérités. Le travail des chefs de projet consiste en effet en un travail d'auto-conviction, autant que de conviction des autres (politiques et partenaires), de l'évidence du sens du projet.

D'importants efforts sont réalisés par l'ensemble des acteurs pour reconstruire une détermination *a posteriori* des actions réalisées. Mais la nature de ce travail est largement passé sous silence et masquée. Les procédés de construction rétrospective du sens, caractéristiques de l'action improvisée, sont cela même par quoi les acteurs cachent le caractère rétrospectif et itératif de cette construction. Toute une ingénierie de construction rétrospective du sens se met en place, dans laquelle le chef de projet joue un rôle central et qui perdrait évidemment de son sens si l'indétermination était simplement exposée.

La mise en évidence des mécanismes de reconstruction du sens *a posteriori* pourrait par ailleurs être vue comme une dénonciation de la face cachée de l'improvisation. Ces mécanismes sont pourtant bien plutôt la démonstration de la possibilité de construire du sens, hors d'une détermination *a priori* des objectifs et de la signification de l'action et collectivement.

C'est en effet en grande partie dans l'activité de mise en intrigue que s'exprime la dimension volontariste de la créativité des acteurs. Il ne s'agit pas seulement de feindre d'être les organisateurs d'événements imprévus, mais bien d'utiliser leur interprétation et leur mise en ordre pour rendre visibles les résultats de l'action et faire apparaître les ouvertures qu'ils créent. Le travail de mise en intrigue permet de réintégrer l'ensemble des événements dans un récit globalisant et finalisant : il leur donne cohérence et consistance. Il permet également de rendre visibles les conséquences indirectes, les effets latéraux en les intégrant au récit global. Le récit est donc performatif : il est une manifestation en même temps qu'un instrument de l'action, il rend compte de ce qui existe en même temps qu'il le crée et ouvre des perspectives. La mise en intrigue est à la fois porteuse de stabilisation du sens et d'ouverture.

Nous avons identifié ses mécanismes à travers des opérations qui relèvent :

- Du **puzzle** faisant apparaître les thèmes joués de façon aléatoire comme les pièces d'un puzzle s'encastrent logiquement les uns avec les autres pour créer une forme cohérente. Toute nouvelle pièce doit être présentée comme faisant apparaître une image plus claire, plus facile à décoder ;
- Des **ponts entre présent et passé**, par l'établissement de connections systématiques entre l'ancien et le nouveau, chaque nouvel élément devant apparaître comme un élément nécessaire sur la flèche du temps ou comme le nouveau membre d'une lignée, promis à une longue descendance ;
- Des **procédés d'intertextualité** qui relient les différents documents et dispositifs les uns aux autres : les formules, les paragraphes, les idées, transitent et tissent le fil d'une histoire officielle du projet.

Nous avons identifié plusieurs supports de la mise en intrigue, qui sont tous occasion de négociation du sens, à travers l'interprétation des événements, des signes du contexte. La négociation est le moment de partage de la créativité, condition nécessaire pour que thème prenne et percole. Elle se déroule à plusieurs niveaux et en plusieurs temps :

- Les **négociations en interne entre politiques et techniciens** tout d'abord, à travers la rédaction de notes en forme de bilan et de proposition aux élus, la préparation des délibérations et de leurs rapports, la rédaction des cahiers des charges des études. Les échanges ont lieu soit directement lors des comités de pilotage, soit de façon immédiate, dans les allers-retours effectués par les notes, qui passent des techniciens, à leur directions, jusqu'au Président si besoin.
- Les **négociations collectives avec les partenaires extérieurs** ensuite, lors de l'élaboration des divers produits : études, avis, chartes, etc. réalisés dans le cadre du projet d'une part et lors de la construction des dispositifs qui le traduisent (tels que le PACTE, le syndicat mixte). Dispositifs et produits incarnent, chacun à leur manière, le projet. Nous avons montré que le dispositif fonctionne plutôt sur le mode de la

personnification - il incarne le projet en le dotant pour ainsi dire d'une membrane protectrice qui peut en même temps contribuer à le figer, tant en termes de définition des objectifs que de modes de fonctionnement -, le produit fonctionne, lui, sur le mode de la métonymie - simple partie du projet, il suffit à évoquer le tout, et constitue un marqueur de la construction d'une identité partagée et des termes d'un compromis. Il représente évidemment une incarnation, à un moment donné, du projet, lequel ne saurait s'y réduire et y être enfermé, mais s'y retrouvent ponctuellement.

L'improvisation ouvre finalement une autre perspective sur la participation et la co-construction. L'indétermination des fins devient une condition de l'échange, de la co-construction, ainsi que la capacité à abandonner les fins que l'on pouvait avoir imaginé et souhaité pour accepter celles construites avec les autres. Le projet doit par ailleurs se constituer en zone frontière. C'est à travers elle que l'émergence d'une identité partagée mais non contraignante apparaît le plus clairement. La dynamique de co-construction qui caractérise l'improvisation met en évidence, d'un côté, la capacité du leader à créer des espaces de liberté et des marges d'ambiguïté pour laisser les point de vue s'exprimer ainsi que sa capacité à les prendre en compte. La qualité du cadre de l'échange (notamment la configuration des diverses réunions) joue en particulier un rôle important pour leur permettre de participer activement à la définition du thème et du rythme du projet. La posture des experts accompagnants est également essentielle. Ceux-ci mettent à l'épreuve leur capacité à construire une œuvre ouverte, c'est-à-dire à proposer des formes supports d'ambiguïté et d'équivocité, permettant l'appropriation par tous et favorisant les effets latéraux.

La co-construction teste ainsi la capacité d'ouverture du leader (politique et/ou technique selon les niveaux), sa capacité à mettre en jeu et en risque ses convictions et son pouvoir, et à installer une alternance solo/comping (accompagnement). De l'autre côté, elle teste également la capacité des partenaires à s'approprier les marges de manœuvre et à transformer le thème proposé. L'action improvisée pose la question de la distribution du pouvoir et la traduit différemment. Le partage du pouvoir apparaît visiblement lorsque se développe une forme de verve, qui porte le projet et témoigne que celui-ci a « pris ». Les forces agissantes sont réintégrées dans un système où les rôles entre leader et partenaires sont redéfinis. La confiance qui s'installe et sous-tend les échanges fait alors de l'interdépendance une force, en réduisant grandement les risques de ralentissements et les détours dont l'impact peut s'avérer désastreux. Force est toutefois de constater que ces derniers constituent également des moments nécessaires, parfois incontournables. En poussant les partenaires à redéfinir leur engagement ainsi que les modalités du partage, ils peuvent conduire à un recommencement, refondant les conditions de l'échange et du compromis.

▪ *Gestion de la transgression des chefs de projet.*

Tout au long des chapitres 5 et 6, nous avons mis en évidence une tension qui parcourt la dynamique des projets pilotés par la Direction de l'Aménagement entre la dynamique de cadrage portée par la hiérarchie administrative en particulier et celle de débordement portée par les chefs de projet. Si les moyens imaginés et mis en œuvre par les techniciens pour mener à bien leur projet ne collent pas parfaitement au cadre institutionnel et à ses règles de

fonctionnement, une des principales missions des agents est de les rendre compatibles, en apparence, le plus possible. La créativité des chefs de projet comporte une dimension transgressive non négligeable, difficile à reconnaître et à exposer au grand jour. Le jeu avec le cadre est une dynamique subtile qu'il n'est dans l'intérêt de personne de révéler directement.

La tension entre cadrage et débordement, intrinsèquement liée à l'improvisation repose toutefois la question la possibilité (et sur la capacité) pour les institutions et pour leurs agents de mettre en œuvre consciemment et volontairement une action improvisée ? Est-il possible d'autoriser la dynamique de transgression à se déployer en toute transparence ?

On ne peut évidemment simplement affirmer que la règle est édictée pour être détournée. Néanmoins, la reconnaissance du rôle de la sphère du faire dans la composition du projet et non seulement dans son exécution rendrait possible la construction des cadres particuliers pour les projets relevant d'une logique qui dépasse les frontières institutionnelles notamment, mais aussi les frontières internes à l'administration (impliquant plusieurs directions simultanément). Des élus (Thierry Mandon par exemple) aussi bien que des techniciens (Isabelle Lepercq) ont ainsi évoqué la nécessité de mettre en place une cellule dédiée, directement rattachée à la Présidence ou au Cabinet par exemple, pour piloter des projets tels que le Pôle d'Orly. Ces cadres institueraient dès lors un « hors cadre » autorisé. Plus généralement, on pourrait également imaginer des procédures assurant un lien plus direct entre les élus et les techniciens notamment, mais également entre les techniciens et leurs partenaires sur le terrain, afin de permettre à des liens, dont nous avons vu qu'ils sont essentiels au bon déroulement projet, de se développer. Nous avons vu notamment que la tenue de comités de pilotage réguliers, de simples déjeuners de travail entre élus et techniciens, garantissent l'existence et la qualité de ces liens et favorisent la réussite du projet. La simple reconnaissance de la nécessité de liens directs, en particulier avec le terrain, suffit parfois à faciliter leur émergence et peut changer la donne.

3. Vers une discipline de l'action improvisée

3.1 La figure de l'aménageur improvisateur : compétences et qualités

« Ce sont là les nouveaux métiers de l'entre (...) métiers de mise en relation des acteurs et des systèmes, de sollicitation et de valorisation de leurs paroles et discours porteurs d'intentions et de stratégies, de synthèse des liens et d'explication sans réserve de ce qui les défait. Métiers de l'oral, de l'interpellation, d'appui à la mise en scène des territoires, qui ne peuvent s'abriter derrière une technicité ou une expertise thématique, mais qui devraient, en contre-partie de cette relative fragilité, permettre à ceux qui les pratiquent d'accéder à une certaine liberté de posture à l'égard des codes, normes, étiquettes voire interdits, qui encombrant le monde professionnel des territoires comme tous les autres. » (Vanier, 2008, p.112)

Mise en relation, traduction, synthèse, mise en scène et en récit : en quelques lignes, Martin Vanier ouvre un champ de recherches à part entière. Nos analyses s'inscrivent dans la continuité de ces dernières, ainsi que de celles de Vivianne Claude et de Gilles Jeannot qui, par des biais différents, observent l'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur, étroitement liée à l'évolution des métiers qu'ils exercent. La reconnaissance de cette nouvelle figure est l'un

des principaux enjeux que nous avons donnés à cette recherche, en lien avec l'analyse d'une épistémologie de l'entre qui, induisant une autre relation au territoire et au projet, refonde les métiers dans lesquelles elle se développe. De fait, le travail des chefs de projet n'est pas directement visible ce qui peut expliquer pourquoi Martin Vanier affirme également que « *l'audace ne vient pas fréquemment des services* » et que ceux-ci ne semblent pas prêts à céder « *les positions de décisions autonomes qui sont les leurs* » ni à « *prendre le risque de sortir de leurs hiérarchies* » (*Ibid.*, p. 112).

Si les réflexes de souveraineté existent bien du côté des services, il nous a semblé que les chefs de projet en aménagement ne manquent toutefois pas d'audace, même s'ils doivent évidemment faire avec leur hiérarchie, comme ils font avec un nombre important de contraintes administratives, financières, politiques et institutionnelles. Les chefs de projet sont en effet parcourus par les tensions propres à l'improvisation, pris entre la nécessité de respecter un cadre pour être audible et les efforts pour utiliser tous les espaces disponibles pour le transformer, le déformer, le contourner parfois. Nos observations nous conduisent à leur donner un rôle clé dans la mise en œuvre de l'interterritorialité : en tant que « professionnels de la médiation, de la négociation », ce sont bien eux qui l'animent. Leur fonction de production au-delà de la simple traduction, de la synthèse, de la mise en lien, est bien réelle.

Orientant le regard vers l'action « en actes », c'est-à-dire vers les pratiques contemporaines des acteurs de l'aménagement, l'improvisation donne une place centrale à la sphère du faire. Suivant Jeannot, il nous semble que, dans un contexte incertain qui favorise le flou des directives, les finalités de l'action publique sont en grande partie définies et ne peuvent être atteintes, que dans un travail singulier. L'improvisation invite à situer le travail du chef de projet moins dans l'exécution et la mise en œuvre que dans la gestion de ce qui lui résiste ainsi que de l'écart entre le projet et les normes avec lesquelles ce dernier compose. Elle offre ainsi un angle d'attaque pour interroger la nature du métier d'aménageur, en lien étroit avec la nature des projets d'aménagement qu'ils conduisent, à travers l'analyse de leur rôle, de leurs compétences et des qualités nécessaires pour faire tenir ces réalités territoriales complexes.

Lors des entretiens que nous avons conduits avec les chefs de projets, nous avons cherché à les faire s'exprimer sur leur vision du projet (de sa nature et de ses dynamiques) d'une part et du travail qu'ils accomplissent d'autre part, des compétences mobilisées, de leurs outils, des liens qu'ils construisent et entretiennent avec l'ensemble des acteurs qui gravitent autour du projet, internes à l'administration aussi bien qu'externes. Les visions qu'ils développent font écho à des modes de représentation du monde et de justification de l'action variés²⁰², proches tantôt des valeurs de l'artiste inspiré (le premier chef de projet Pôle d'Orly par exemple), tantôt du technicien rationaliste (la chef de projet du CESO) ou encore de valeurs civiques (la Directrice du syndicat mixte RN20). Toutefois, on retrouve dans chacun de leur récit de projet, les composantes et dynamiques structurantes de l'action improvisée et dans leur conception du travail, les compétences et des qualités caractéristiques de l'improvisateur (cf. Annexes 22 à 26).

²⁰²Suivant la catégorisation proposée par Boltanski & Thévenot (1991)

▪ ***L'écoute : attachement au territoire et corporéité des savoirs***

Parmi les compétences déployées dans l'échange avec les partenaires et avec le territoire, la capacité d'écoute du chef de projet apparaît centrale. Il développe une connaissance personnelle, pour ainsi dire intime, du territoire dont il est le principal porte-parole, dans ses diverses dimensions, aussi bien humaines que non humaines. Il exerce à travers l'écoute une sensibilité dirigée aussi bien vers la temporalité du projet, que vers son expérience propre et bien sûr vers les partenaires. Les qualités en jeu sont de l'ordre l'attention, de la disponibilité et de l'engagement, à des niveaux poussés. Ces qualités et compétences relèvent de registres d'action souvent peu reconnus dans des référentiels comme celui de la planification, mettant en jeu des valeurs et une dimension des relations sociales difficilement objectivables et quantifiables. Elles relèvent d'une logique du lien (Micoud & Peroni, 2000) et des attachements (Latour, 1999).

Dans la perspective qui est celle de l'improvisation, faire la ville dans un monde incertain, c'est avant tout créer et gérer des liens et des attachements. L'improvisation s'oppose à une vision essentialiste de la ville et serait plutôt du côté de l'urbain, caractérisé par ses réseaux et ses interactions de tous ordres : entre les acteurs, mais aussi entre les différents périmètres désignés comme « territoires » (tels que l'aéroport, le MIN, les centres urbains, les zones d'activités), entre humains et non humains... Pour le chef de projet, l'enjeu est la construction d'un réseau d'interconnaissances du territoire et de confiance, qui favorise la disponibilité réciproque de l'ensemble des partenaires et renforce ainsi sa capacité – et celle du projet lui-même –, à être au bon endroit au bon moment, c'est-à-dire à saisir les occasions. La fonction de médiateur du chef de projet est donc centrale : à la fois passeur, traducteur, générateur et gestionnaire des liens.

Le chef de projet exerce par ailleurs sa créativité en lien avec la temporalité du projet. Il développe dans la gestion du projet (dans l'échange avec le projet pour ainsi dire) une sensibilité particulière à son rythme et une capacité à l'utiliser : elles relèvent notamment de l'art de saisir les occasions, de l'utilisation des marges de manœuvre disponibles pour la créativité, du jeu avec le cadre et avec les contraintes. Ces compétences relèvent cette fois du registre des tactiques (De Certeau, 1990), de la prévoyance du Prince, situées entre un régime de connaissances du proche et du plan (Thévenot, 2006). L'enjeu est ici du côté de la construction d'une mémoire individuelle et collective du projet mais aussi de l'introduction d'un autre rapport à la temporalité de l'action, intégrant positivement l'ouverture (à la fois ambiguïté, indétermination et inachèvement) et développant un autre rapport à l'erreur, pour s'en servir comme de ressort pour la créativité.

Ces qualités et compétences s'appuient sur une relation singulière du chef de projet au territoire et aux partenaires, et plus globalement au contexte de l'action : celui-ci devenant une ressource plutôt qu'un simple support. La créativité acquiert alors une dimension ancrée, que l'on peut associer à une forme de corporéité telle que définie par (Joas, 1999). « Faire avec », dans une action située, n'est pas seulement « prendre en compte » le terrain, mais être engagé avec lui dans un rapport de corporéité, de contact et de connaissance direct. Avec Joas, on peut montrer ici l'existence d'une forme de corporéité de la connaissance, qui permet de valoriser la construction de liens et d'attachements avec le territoire, de mettre en évidence des savoirs

incorporés, cultivant l'incertain et la contingence. Il est besoin de gens qui le connaissent et interagissent dans un rapport de corporéité avec le territoire, qui ouvrent la voie à un apprentissage par un système d'acteurs des limites de l'expertise savante en surplomb et de la relativité des savoirs.

▪ *La créativité au service du partage*

Le chef de projet bénéficie d'une certaine autonomie et d'une liberté, qui le rapprochent du soliste au sein d'un groupe d'improvisation : sa créativité est une ressource centrale pour l'ensemble du groupe et au service de celui-ci. Cette créativité s'exprime tout au long de la trajectoire du projet. Elle relève dans un premier temps de la variation libre à travers la transformation de l'intention-incitation issue de sa hiérarchie (en ajustant les directives à son projet et à son territoire). Le chef de projet s'appuie sur ses convictions intimes, sur une « volonté morale » (Jankélévitch), un idéal pour le territoire, qui resterait pure velléité s'il ne pouvait compter aussi sur une connaissance fine du terrain et du cadre auxquels il se confronte pour la réaliser et auxquels il doit pouvoir s'ajuster.

La créativité s'exerce par ailleurs dans ses efforts pour permettre l'expression et le partage des différents points de vue, dans son travail de pilotage du laboratoire de formes qu'est le projet. Il propose des dispositifs et des objets d'échange en vue de construire un thème commun support de compromis. Il diversifie les formats de réunions, les dispositifs interinstitutionnels ou intersectoriels, teste différentes thématiques, afin de favoriser les interactions, ouvrir des espaces d'expression pour les partenaires, faciliter la prise de parole et de position des uns et des autres. Il s'efforce de traduire les différents points de vue pour construire un récit polyphonique. Il contribue ainsi activement à créer les conditions d'une créativité partagée.

Le chef de projet assume en outre la gestion de l'ambiguïté, au cœur de la zone frontière qu'est le projet. Il mobilise des capacités de compréhension et de respect de différents mondes pour créer des ponts entre eux, mais aussi des compétences de traduction et d'écriture à travers la construction d'un récit commun. Il accepte les rôles qui permettent à chacun de mieux le comprendre (cf. à l'image de la directrice du Syndicat mixte de la RN20 et de ses différentes casquettes). Il cherche et reconnaît les formes qui permettront de construire un récit polyphonique. Il accepte pour ce faire le malentendu et le nourrit en s'efforçant d'utiliser positivement l'ambiguïté et en jonglant avec les figures de l'équivoque (support du compromis).

Au premier plan de l'écriture du récit commun, le chef de projet met en œuvre des compétences rédactionnelles, relevant à la fois de traduction et de la dramaturgie si l'on peut dire. Il le fait tantôt à l'écrit, ses supports vont de la note à la charte, l'avis collectif, en passant par le cahier des charges, tantôt à l'oral, pendant les réunions lors desquelles s'opère la mise en récit collective. L'expertise propre à la nouvelle figure de l'aménageur évolue, notamment du fait que celui-ci « *est davantage que les précédents proche de l'administrateur ou du city-manager américain, qui dans l'entre-deux guerre a fait rêver les urbanistes français. L'agent de développement vit d'ailleurs « en couple » avec son élu (...) renouvelle en profondeur la définition initiale de l'urbanisme qui s'était établie autour de l'élaboration du plan puis qui s'était enrichie avec les études urbaines* » (Claude, 2006, p.226-227). Son expertise est moins thématique et relève plus de la mise en scène et de la créativité qui s'exprime dans un travail d'appropriation

et de transformation de l'intention politique, puis dans son travail de mise en intrigue du projet. Le chef de projet devient un « accoucheur de grands territoires ». Sa croyance et son engagement au service du projet constituent une autre forme de lien « corporel » au territoire, à travers l'investissement de sa personne toute entière. La mission qui est la sienne implique qu'il soit conscient de sa contribution à la construction de l'intention et de la stratégie.

Plus on avance dans la définition des compétences de l'improvisateurs, plus celles-ci apparaissent ancrées, profondément attachée aux singularités de la situation. S'intéressant aux métiers dans laquelle elles ont cours, il faut s'interroger sur l'apprentissage qui peut en être fait. Comme modèle d'action, l'improvisation posait la question de la possibilité d'une mise en œuvre volontaire et consciente de ses mécanismes et de ses objectifs ainsi que de la reproductibilité de ses résultats, comme discipline de l'action, elle interroge d'abord la possibilité pour les acteurs d'en faire l'apprentissage, c'est-à-dire leur capacité à transmettre les compétences et savoir-faire qui lui sont associés. Ceux-ci semblent en effet peu théorisables et thésaurisables comme le souligne notamment Soubeyran (à paraître), difficiles à acquérir hors de l'expérience directe.

3.2 Apprentissage et la discipline de l'improvisation

Comme toutes les théories mettant en avant la singularité des situations et la nécessaire adaptation des dispositifs, telles que l'interterritorialité ou bricolage organisationnel, l'improvisation peut aisément se voir reprocher d'énoncer des principes et des valeurs sans proposer de méthodes d'action directement applicables et transférables aux situations répondant à un ensemble de critères identifiés²⁰³. Si la singularité des formes et des dispositifs d'action issus de l'improvisation, aussi bien que du « bricolage », semble impliquer leur non reproductibilité, cette singularité n'exonère pas de l'élaboration d'un cadre capable de guider l'action en préservant ses qualités essentielles (la production d'ambiguïtés et d'équivocité, son indétermination, son caractère informel et éphémère en particulier). En outre, la question de l'apprentissage des acteurs impliqués dans ces dispositifs n'est pas réductible à la reproductibilité de ces derniers. Avec l'improvisation, on postule l'existence d'un modèle d'action susceptible d'intégrer cette non reproductibilité et de s'appuyer sur la réflexivité des acteurs, leur capacité à construire une mémoire commune et à développer les qualités propres à l'échange et à la coordination de leurs actions.

Cela dit, le problème de la promotion d'un modèle et d'une discipline de l'action qu'on ne pourrait pas associer à un apprentissage en amont reste posé. Il nous faut pour finir aborder la question d'une pédagogie permettant de sensibiliser les futurs chefs de projet aux compétences et qualités qu'ils devront mettre en œuvre.

▪ *L'approche ludique*

La question de la pédagogie de l'improvisation est posée sous divers angles par les chercheurs en musicologie comme d'autres disciplines (Canonne, 2010). Nous voulons insister ici sur l'intérêt d'une approche ludique, qui nous semble intrinsèquement liée à l'esprit de

²⁰³(Vanier, 2011)

l'improvisation. Il nous semble que l'on retrouve en effet le même décalage entre l'improvisation et la planification qu'entre le jeu et le problème : à chacun correspond une approche de la réalité, une heuristique propre et une pédagogie spécifique.

Demailly et Pingaud(2005; Pingaud, 2005)comparent ainsi les définitions du problème et jeu, en s'appuyant respectivement sur (Newell & Simon, 1972) pour le premier et sur (Nonaka & Takeuchi, 1997) pour le second²⁰⁴, et met en évidence une approche ludique de la réalité qui fait écho à celle de l'improvisation :

« Utiliser le problème et le jeu à des fins de recherche suppose qu'on les considère comme des modèles de notre relation au monde et aux autres. (...) Le problème renvoie à une réalité qui contient d'emblée toutes les indications nécessaires pour la connaître et la maîtriser. Autrement dit, ses aspects structurels sont déterminants. Le jeu renvoie, au contraire, à une réalité qui se construit peu à peu, au fil des événements. Autrement dit, ses aspects structurels laissent beaucoup plus de place à la contingence de la situation (ce qui arrive ou pas, ce qui est possible ou non) et à l'initiative des joueurs. » (Pingaud, 2005, p.258)

On peut ainsi identifier une attitude ou une posture ludique (qui traduit une approche de la réalité) qui présente des traits communs avec ceux de l'improvisation et invite à penser sérieusement l'intégration d'une approche ludique pour développer les compétences d'improvisateur de l'aménageur :

- Tout d'abord, **le joueur est confronté directement, dans l'action, à la réalité** : l'apprentissage se fait dans l'action, processus essentiel pour l'improvisation.
- Par ailleurs, dans une situation ludique, **les solutions ne sont pas à découvrir mais à construire** : les acteurs s'appuient sur leur créativité, exercent leur capacité d'initiative. Ils construisent ensuite des solutions à travers la coopération, les adaptent à la situation, plutôt qu'ils ne cherchent dans un ensemble de solutions prédéfinies et dans un mode d'emploi détaillant les étapes de l'action.
- **Le jeu se déroule enfin dans un univers fictif et constitue un moyen d'expérimenter** et de mettre en œuvre sa réflexivité, à travers l'analyse *a posteriori* des interactions et de leurs résultats : en se comparant aux autres et en s'inspirant des méthodes qui

²⁰⁴ Suivant Newell et Simon, on peut définir le problème comme suit. (1) Il s'agit généralement d'une **tâche individuelle** ; (2) qui comporte un **cadre initial** (énoncé ou dispositif) « **contenant** » **déjà sa ou ses solutions** et laissant peu de place au hasard ou à la liberté de l'individu ; (3) ce cadre suffit à susciter un ou plusieurs espaces de problème ; (4) ces espaces de problème déclenchent une **démarche séquentielle de résolution** ; (5) cette démarche est **réversible** (si l'une des pistes se révèle infructueuse, le sujet peut toujours revenir en arrière et en choisir d'autres) ; (6) ces processus sont **explicitables, simulables et transmissibles**.

En suivant Takeuchi et Nonaka, le jeu s'oppose point par point à ces caractéristiques. Il s'agit d'un (1)affrontement de **deux ou plusieurs individus** ; (2) incités parfois à la **coopération** ; (3) dans lequel une place importante est laissée à **l'initiative du joueur** par le **cadre initial** (un matériel, des règles) qui **ne contient pas, déjà, sa ou ses solutions** ; ses aspects structurels laissent beaucoup plus de place aux aléas du déroulement de la partie et à l'initiative des joueurs ; (4) les aspects structurels peuvent évoquer des « espaces de problème » explicitables mais les hasards du jeu et l'autonomie des joueurs favorisent davantage l'évocation **d'actions intériorisées plus tacites** ; (5) les actions de jeu se déroulent de manière **irréversible**, interdit tout retour en arrière (dimension temporelle essentielle) ; (6) elles sont moins aisément explicitables, simulables et transmissibles. Autrement dit, plus qu'un problème, un jeu est propice à **l'invention de solutions nouvelles**. Il s'agit donc moins de s'adapter à l'environnement que de le créer. (7)L'expérience du jeu favorise l'émergence de **stratégies**. (*Ibid*, p.258)

fonctionnent, il fait ainsi une place à la mémoire-expérience du joueur, à la réflexion sur ses pratiques.

Pour travailler les compétences propres à la discipline de l'improvisation, il nous semble donc nécessaire de prendre au sérieux le jeu comme vecteur d'apprentissage. Dans cet esprit, considérant que l'improvisation est dans le prolongement de compétences plus traditionnelles et fondamentales Crossan (1998) propose de puiser dans le répertoire des exercices d'improvisation théâtrale pour travailler des compétences propres au management de l'organisation (telles que la capacité d'écoute et de communication, la connaissance et utilisation du contexte, la capacité à se remettre en cause et à prendre des risques).

Nous voulons de notre côté revenir sur les compétences du chef de projet improvisateur évoquées plus haut en les comparant à celles mises en œuvre par les joueurs de match d'improvisation. Les principes et dynamiques de l'improvisation mixte²⁰⁵ présentent en effet une forte similarité avec la dynamique de projet, dans laquelle différents partenaires aux intérêts divergents doivent collaborer, construire ensemble une histoire qui leur sera profitable à tous. L'objectif de l'improvisation mixte est ainsi de faire se rencontrer et fusionner deux univers. En s'appuyant sur le principe du match d'improvisation théâtrale, on pourrait ainsi imaginer des « exercices » prenant diverses formes : des jeu de rôle autour de projets de territoire, mais aussi d'exercices d'écriture, en groupe, de récits (à partir de données sur le territoire, ses acteurs, de rencontres réelles possibles) ou encore d'analyse de produits issus de démarches territoriales, de réunions filmées, etc. Prenons quelques exemples.

Les jeux de rôle permettent de mettre en avant la perception des caractères, les enjeux propres aux personnages, la dimension émotionnelle, toutes essentielles dans la gestion des forces en présence. Etre sensible aux enjeux portés par chaque acteur, l'énergie qu'il déploiera, savoir les utiliser, fait sans aucun doute partie du set de compétences du chef de projet. Au théâtre, mais on pourrait en dire autant des réunions de travail : « on envoie un personnage » plutôt qu'une histoire. Ce personnage, gagne à être défini en fonction de son caractère, plutôt qu'en fonction d'une situation - un lieu et un temps, des circonstances - on prépare des personnages avec leurs caractéristiques : « *un personnage fort, bien campé, défini de manière claire permet de se sortir de n'importe quelle situation. (Il s'agit de définir) un enjeu pour le personnage, qui le porte le plus possible, c'est une question d'énergie. On monte avec un sentiment, une posture, une position qui donne une prestance, une consistance, inspire des sentiments* » (entretien réalisé avec un improvisateur). Lorsque l'on entre sur scène, il pouvoir faire des propositions claires, d'entrée de jeu, mais aussi être suffisamment souple pour s'adapter aux réactions et propositions venant d'en face.

Les « fautes » identifiées par le règlement de la ligue d'improvisation (Gravel & Lavergne, 1987), qui servent au cadrage des joueurs, font largement écho à la dynamique de projet et pourraient servir de grille de lecture pour l'analyse de cas et guider également les jeux de rôle. Leur apprentissage est sans aucun doute intéressant pour sensibiliser aux problématiques telles que le respect du cadre et des partenaires, la gestion de l'ambiguïté, l'écoute, l'adaptation aux

²⁰⁵ Dans les matchs d'improvisation les improvisations sont soit "comparées" : les deux équipes jouent chacune leur tour, soit mixtes : les deux équipes doivent improviser ensemble.

propositions des autres, la temporalité du projet. La difficulté à identifier plusieurs d'entre elles (à déterminer s'il y a faute ou non), fait par ailleurs apparaître la subtilité des équilibres entre les acteurs, la difficulté à affirmer si un mouvement nuit ou non à la dynamique du groupe ou lui donne une impulsion positive.

C'est le cas des fautes civiques en particulier, telle la rudesse, qui revient à imposer à l'autre son univers en ne laissant pas suffisamment d'espace aux autres et d'ambiguïté pour amener leurs propres idées²⁰⁶. Maintenir trop d'ambiguïté est toutefois aussi nuisible à l'échange et empêche d'avancer. Il est ici difficile de situer la limite entre la nécessité de poser la situation et de clarifier les choses le plus rapidement possible : il faut savoir qui est qui rapidement pour pouvoir jouer et comprendre dans quelle direction on peut aller. En théorie, la limite est celle qui borne la marge d'adaptation, celle-ci ne devant être ni trop étroite, ni trop large. Dans tous les cas, il n'est pas possible de monter sur scène avec une idée et de ne pas en démordre. Si une idée ne fonctionne pas, n'est pas reprise par un partenaire, il faut savoir passer à autre chose... il s'agit d'amener les éléments, d'être clair, mais sans s'imposer : la limite est délicate à situer. Les débutants ont une tendance à la « rudesse », car elle les rassure, et supportent plus difficilement d'y être sujet. Monter sur scène « sans idée préconçue », être à l'écoute, donner des prises sans s'imposer, tout cela s'apprend par la pratique, ces compétences qui éloignent de la « rudesse » distinguent bien souvent entre le joueur débutant et l'expérimenté à ces qualités (cf. Laborde, 2006)²⁰⁷.

Autre faute qui trouve un écho intéressant dans la dynamique de projet : le retard de jeu, qui caractérise une improvisation « en panne », d'action ou de nouveau. La faute est sifflée lorsque la situation posée initialement ne se réalise pas : les acteurs parlent de ce qu'ils vont faire mais ils ne le font pas. Alors qu'ils disposent de la possibilité offerte par l'improvisation de pouvoir (presque) tout faire, la faute semble liée à l'absence de lâcher-prise, à la peur de ne pas maîtriser la situation à laquelle on pourrait aboutir, quand bien même l'improvisation réside précisément dans le fait de ne pas savoir où l'on va mais d'y aller quand même, de ne pas savoir ce que l'on fait, mais de le faire malgré tout, et de le faire bien²⁰⁸... Les retards de jeu sont fréquents dans les projets observés au sein de l'administration, comprendre leurs causes et savoir relancer, conforter, rassurer, quand cela est possible, est une qualité essentielle du chef de projet.

Les retards de jeu peuvent engendrer (ou être eux-mêmes engendrés, dans une dynamique de cercle vicieux) par des moments de creux qui introduisent une peur paralysante chez les acteurs. Les silences sont la plupart du temps anxiogènes mais il est possible d'apprendre à les rendre productifs, actifs, à les remplir, d'émotions, de gestes, ou encore à s'en servir pour

²⁰⁶ La rudesse peut prendre la forme d'une « pique » ou d'une réplique qui empêche quelqu'un d'exposer son idée. Une réplique peut en effet imposer un personnage (un dialogue introduit par : « ah ! chéri... » par exemple).

²⁰⁷ « Les joueurs expérimentés peuvent monter sur scène avec rien : ils s'appuient sur le bord de la patinoire, voient ce que l'autre fait et suivent, sont ouverts à tout, donc il leur est impossible d'être rudes. Mais le problème, c'est si deux personnes montent comme ça et que personne n'apporte rien... généralement y'en a un des deux qui s'en rend compte et qui fait quelque chose... mais il peut arriver qu'aucune idée acceptable ne sorte du cocus, et on monte avec rien, c'est pour ça qu'il faut travailler l'écoute et la souplesse. » (entretien avec Nicolas, joueur d'impro)

²⁰⁸ On peut rappeler ici la remarque de T. Mandon, évoquant la démarche Pôle d'Orly, entre prospective, planification et improvisation qui disait : « *Je sais pas comment qualifier ça. On essaie de le faire, c'est déjà pas mal. Enfin, on essaie de comprendre ce qu'on veut faire, ensuite de comprendre ce qu'on fait, c'est déjà pas pareil, et ensuite de le faire. Quand on fait ça, je vous assure, on est déjà bien fatigué, on va pas réfléchir en plus à ce qu'on a fait, comment le qualifier... Qu'est-ce qu'on dit d'autre ?* »

prendre du recul, se repositionner. Si l'on peut souhaiter former des comédiens, comme des chefs de projet « auto-portés », que la force de leur personnage suffit à motiver dans la durée, le phénomène est rare, voire impossible. La peur et la lassitude peuvent toujours gagner, il s'agit donc également de savoir trouver les ressources de la relance de l'action dans ses partenaires, dans le contexte.

Certaines fautes nécessitent enfin un recadrage fort, qu'il faut également savoir reconnaître. L'obstruction est une forme de « rudesse majorée » (et entraîne l'exclusion au théâtre) : elle caractérise une nuisance forte à l'improvisation, qui l'empêche d'avancer si l'on maintient cette posture ou que l'on poursuit dans cette voie. Elle peut conduire à un conflit ouvert (également sanctionné).

Le jeu (ainsi que l'analyse de situations à travers les critères du jeu) semblent ainsi incontournable pour sensibiliser par ce biais les futurs aménageurs à la fois aux enjeux et dynamiques propres au projet « improvisé » : la gestion de la temporalité du projet, la gestion des différents intérêts, l'art de saisir les occasions, de s'appuyer sur ses partenaires, sur leurs propositions, sur leurs connaissances du sujet... mais aussi leur permettre de prendre conscience et de développer les qualités qui seront leur cœur de leur action : l'écoute, la confiance, l'art de créer et de gérer du malentendu et d'espaces d'ambiguïté. Et finalement, leur capacité à mettre en récit l'action collective, à raconter une histoire.

▪ *Le récit comme outil de réflexion*

L'improvisation est, par essence, narrative²⁰⁹. Cette réalité se traduit à deux niveaux :

- D'une part, la mise en intrigue est apparue au cœur de la dynamique de l'improvisation et compte parmi les compétences centrales de l'agent improvisateur.
- D'autre part, la mise en récit est apparue comme une méthode pertinente pour aborder la question de l'improvisation.

L'improvisation n'a, de fait, pas fait l'objet d'hypothèses ou d'un postulat orientant nos observations : elle est apparue, chemin faisant, dans le croisement de l'action conduite et observée lors des quatre années passées au Conseil général de l'Essonne avec les réflexions menées lors des phases dédiées à la recherche. Il nous a semblé que cette situation, loin d'être anodine, constituait une part importante de la réalité de l'improvisation. Pour en rendre compte, il est apparu essentiel de donner à voir le processus par lequel elle se déroule dans le temps. C'est pourquoi nous nous sommes appuyés dans un premier temps sur le projet Pôle d'Orly, auquel nous avons participé directement, afin de donner à voir le déroulement du projet dans le temps.

Cette approche nous semblait en outre faire écho à la philosophie latourienne et deleuzienne, s'efforçant de sortir des grands systèmes bi-polaires et du modèle linéaire décision/action, pour montrer ce qui se joue dans la continuité entre les deux pôles. Elle devait nous permettre de dévier la trajectoire de notre raisonnement avant qu'il ne reboucle avec les principes du

²⁰⁹ Nous renvoyons ici aux réflexions de Ricoeur (1998) mais aussi, en géographie, aux travaux de Berdoulay sur les liens entre récit et géographie (2000) et récit et écologie urbaine (2002)

référentiel de la planification (bien difficile à tenir à distance tant il s'est attaché à notre rationalité), afin de poursuivre, sur le mode de la spirale et de parcourir jusqu'au bout les fils que nous avons saisis.

La mise en récit s'est ainsi révélée être un outil central pour l'élaboration de nos thèses sur l'improvisation et ses liens avec l'action. Bien plus conscients de cette réalité à la fin de ce travail qu'au début, nous souhaitons pour finir nous interroger sur l'intérêt d'une transposition de l'utilisation de cette méthode par les chefs de projet eux-mêmes. Il s'agit d'envisager les possibilités de réflexivité qu'elle pourrait leur offrir. Si l'on considère que leur capacité à mettre en intrigue est une de leurs compétences premières, de même que leur capacité réflexive, on peut sans difficulté faire l'hypothèse que ceux-ci pourraient gagner à se mettre eux-mêmes et leur projet, en récit. Ce travail pourrait leur permettre de mieux comprendre ce qu'ils font et d'en être plus conscients.

Quelles modalités cet exercice pourrait-il prendre ? Il pourrait être réalisé par les chefs de projet eux-mêmes, en toute autonomie, par le biais d'un journal par exemple.

« La narration sert au quotidien à donner un sens à ce que nous vivons. (...) Il arrive que, ayant fait face à des situations intrigantes (...) nous les narrions pour en décortiquer la logique. C'est une des façons de leur trouver un sens et même, de comprendre plus en profondeur ce que, sur le coup, nous n'avions saisi que partiellement. (Mattingly, 1996, p.351-352)

Mais le degré de publicité de ce dernier serait problématique et l'auto-réflexivité plus limitée que si celui-ci pouvait donner lieu à un dialogue, une confrontation constructive. La tenue du journal pourrait ainsi faire l'objet d'un travail en commun avec des chercheurs, ce qui permettrait sans doute d'augmenter son potentiel réflexif. Dès lors, « *puisque se raconter de histoires est une façon quotidienne de donner du sens ou d'en ajouter à ce qui nous arrive, on peut présumer qu'on pourrait l'utiliser consciemment comme outils d'apprentissage.* » (Ibid., p.355). L'expérience conduite par Mattingly en fournit un exemple intéressant. Le travail de réflexion du professionnel sur son action, mise en récit, lui permet de prendre conscience de ses stratégies et de progresser.

Le suivi, sous une forme de mise en récit, du projet et de l'action, faisant collaborer des aménageurs et des chercheurs, pourrait ainsi être utilisé autant comme un outil d'apprentissage que comme un outil de recherche-action, au service à la fois de la prise de conscience des chefs de projet de leur action en tant qu'improvisateur et des moyens de mieux la mettre en œuvre, et de l'approfondissement, par les chercheurs, de leur connaissance du monde de l'action improvisée.

Un des principaux enjeux de cette entreprise était de parvenir à ne pas évaluer l'improvisation dans les termes de la planification, c'est-à-dire de nous donner les moyens de penser les valeurs, les dynamiques, les compétences professionnelles et humaines qu'elle met en jeu en dehors de tout référentiel qui ne verrait en elle qu'une solution en forme de pis-aller, de réponse dans l'urgence. La mise en récit semble permettre une telle approche.

De fait aujourd'hui associée à un contexte de crise, révélatrice de l'échec des modèles rationalo-fonctionnaliste, le plus souvent considérée comme une réponse temporaire dont on ne peut se satisfaire, l'improvisation ne serait utile, finalement, que jusqu'à la reprise du contrôle. Nous

pensons pour notre part que l'improvisation propose un idéal fondé sur une forme ouverte et constitue une réponse à un contexte où il est utile de penser la nécessité qu'elle le reste. Elle permet de décrire une réalité augmentée qui existe aujourd'hui dans la planification et à côté d'elle, mais qui construit son propre sens et s'appuie sur ses propres modalités d'action. Elle offre ainsi une alternative, pour reconnaître cette réalité, penser ses atouts et ses inconvénients et ouvrir des pistes pour un autre modèle d'action et une autre discipline de l'action aménagiste.

BIBLIOGRAPHIE

- ABELES Marc, 2001, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob.
- ACKOFF R.L., 1970, *A Concept of Corporate Planning*, New York, Wiley.
- ACTER CONSEIL, 2008, *Etude sur la coordination des politiques en faveur de l'entreprise, de l'emploi, de la formation et de l'insertion sur le pôle d'Orly*, Rapport pour les Conseils généraux du Val-de-Marne et de l'Essonne, p. 80.
- ADROT Anouck & GARREAU Lionel, 2010, « Interagir pour improviser en situation de crise », *Revue française de gestion*, vol. 4, no. 203, p. 119–131.
- AÉROPORTS DE PARIS (ADP) & IAURIF, 2001, *L'Airport city et son intégration régionale*, Paris, Rapport final pour la Commission Européenne, programme COFAR, p. 235.
- ALTER Norbert, 2002, *Les logiques de l'innovation: approche pluridisciplinaire*, Paris, La Découverte.
- , 2010, *L'innovation ordinaire*, Paris, Presses universitaires de France (Quadrige), n° 401.
- ARBORIO Anne-Marie & FOURNIER Pierre, 2010, *L'observation directe*, Paris, Armand Colin.
- ASCHER François, 1995, *Métapolis ou L'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob.
- , 2000, *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: essai sur la société contemporaine*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- , 2008, « Effet de serre, changement climatique et capitalisme cleantech », *Esprit*, Février, no. 2, p. 150–164.
- AUSTIN John Langshaw, 1970, *Quand dire, c'est faire.*, Traduction Gilles Lane, Paris, Le Seuil.
- BACHIR-LOOPUYT Talia & al., 2010, « Improvisation : usages et transferts d'une catégorie », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 5–20.
- BADIE Bertrand, 1995, *La fin des territoires: essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard.
- BARRETT FRANCK, 1998, « Creativity and Improvisation in Jazz and Organizations », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 605–622.
- BARRETT Franck J. & PEPOWSKI Ken, 1998, « Minimal Structures within a Song: An Analysis of "All of Me" », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 558–560.
- BAXANDALL Michael, 1991, *Formes de l'intention: sur l'explication historique des tableaux*, Nîmes, Chambon.

- BEAUD Stéphane & WEBER Florence, 2010, *Guide de l'enquête de terrain: produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte.
- BECKER Howard S., 2004, « Epistémologie de la recherche qualitative », *L'art du terrain: mélanges offerts à Howard S. Becker*, Paris, L'Harmattan
- BECKER Howard Saul, 1985, *Outsiders: Etudes de sociologie de la déviance*, Editions Métailié.
- BEHAR Daniel, 1999, « Les fausses évidences de l'impératif territorial », *Les métiers de la ville : les nouveaux territoires de l'action collective*, Editions de l'Aube, Paris.
- , 2000, « Les nouveaux territoires de l'action publique », *Territoires sous influence*, Paris, L'Harmattan.
- , 2002, « Le Département: nouvel intercesseur territorial », *Pour en finir avec la décentralisation*, Paris, Editions de l'Aube, p. 2-10.
- , 2007a, « Un objet local mal identifié : l'action territoriale en réseau », *Pouvoirs locaux*, vol.2, no. 73, p. 15-20.
- , 2007b, « Comment gouverner la métropole régionale? », *Pouvoirs locaux*, vol. 2, no. 73, p. 15-20.
- , 2009, « Comment "faire métropole" à l'heure de la mondialisation », *Réflexions immobilières*, no. 50, p. 62-66.
- , 2011a, « Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », *Métropolitiques*.
- , 2011b, « Bricolage stratégique et obligation d'innovation », *Urbanisme*, no. 378, p. 50-51.
- , 2011c, « Grand Paris : comment faire métropole à l'heure de la mondialisation », *Les Cahiers de la métropole*, p. 13-15.
- BERDOULAY VINCENT, 2000, « Le retour du refoulé. Les avatars modernes du récit géographique », *Logiques de l'espace, esprit des lieux*, Paris, L'Harmattan, p. 11-126.
- , 2002, « Le milieu, entre description et récit », *Milieu, colonisation et développement durable*, Paris, L'Harmattan, p. 25-37.
- BERGER Gaston, 1964, *Phénoménologie du temps et prospective*, Paris, Presses universitaires de France.
- BERGSON Henri, 1934, *La Pensée et le mouvant: Essais et conférences*, Paris, Félix Alcan.
- BERLINER Paul F., 1994, *Thinking in Jazz: The Infinite Art of Improvisation*, Chicago, The University of Chicago Press.
- LEBERRE Maryvonne, 1992, « Territoires », *Encyclopédie de Géographie*, Paris, Economica, p. 601-622.
- BERTHOZ Alain, 2009, *La simplicité*, Paris, Odile Jacob.
- BLANCO Hilda, 1989, « Pragmatism, abduction and Wicked problems. », *Berkeley Planning Journal*, vol. 1, no. 2, p. 93-119.

- BOLAN R.S., 1974, « Mapping The Planning Theory Terrain », *Planning in America : Learning from Turbulence*, New York, American Institute of Planners, p. 13–34.
- BOLTANSKI Luc & CHIAPELLO Ève, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI Luc & THÉVENOT Laurent, 1991, *De la justification: les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BONNERAVE Jocelyn, 2010, « Improviser ensemble. De l'interaction à l'écologie sonore », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 87–103.
- BORRAZ Olivier, 1999, « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 77–110.
- BOURG Dominique & BOY Daniel, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi: les enjeux de la démocratie participative*, Paris, Mayer Descartes & Cie.
- BOUTINET Jean-Pierre, 1990, *Anthropologie du projet*, Vendôme, Presses universitaires de France.
- , 1993, *Psychologie des conduites à projet*, Paris, Presses universitaires de France (Que sais-je ? n° 2770).
- CALLON Michel, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, no. 36, p. 169–208.
- CALLON Michel, LASCOUTES Pierre & BARTHES Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- CANONNE Clément, 2010, « Enseigner l'improvisation ? Entretien avec Alain Savouret », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 237–249.
- LACECLA Franco, 2002, *Le Malentendu*, Paris, Balland.
- DECERTEAU Michel, 1990, *L'Invention du quotidien. Arts de faire*, Paris, Gallimard.
- CHALAS Yves, 2004, « La gouvernance ouverte au débat public ou la pensée faible comme refondation de l'action politique », *L'imaginaire aménageur en mutation. Cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistique*, Paris, L'Harmattan, p. 321–340.
- CHALAS Yves, GILBERT Claude & VINCK Dominique, 2009, *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Éditions des archives contemporaines.
- CHALAS Yves & SOUBEYRAN Olivier, 2009, « Incertitude, environnement et aménagement, quelle rupture ? », *Comment les acteurs s'arrangent avec l'incertitude*, Paris, Éditions des archives contemporaines, p. 135–157.
- CHAPOULIE Jean-Michel, 2000, « Le travail de terrain, l'observation des actions et des interactions, et la sociologie », *Sociétés contemporaines*, vol. 40, no. 1, p. 5–27.
- , 2001, *La tradition sociologique de Chicago: 1892-1961*, Paris, Le Seuil.

- CHEDOTEL Frédéric, 2005, « « L'improvisation organisationnelle » Concilier formalisation et flexibilité d'un projet », *Revue Française de Gestion*, vol. 1, no. 154, p. 123-140.
- CHEVALLIER Jacques, 1997, « L'anarchie organisationnelle : position du problème », *Désordre(s)*, Paris, Presses universitaires de France (Publications du CURRAP).
- CLANDININ Jean & CONNELLY Michael, 1996, « Narrations et histoires en situations de pratique et de recherche », *Le Tournant réflexif*, Montréal, Logiques Editions, p. 287-319.
- CLAUDE Viviane, 2006, *Faire la ville: les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Marseille, Parenthèses.
- COHEN Michael D., MARCH James G. & OLSEN Johan P., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1.
- CORBOZ André, 2001, « La recherche : Trois apologues », *Le Territoire comme palimpseste et autres essais*, Besançon, Les Editions de l'imprimeur, p. 281.
- COUTARD Olivier (COORD.), 2001, « Le bricolage organisationnel : crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires », Paris, Elsevier.
- CROSSAN Mary M., 1998, « Improvisation in Action », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 593-599.
- DAHLHAUS Carl, 2010, « Qu'est-ce que l'improvisation musicale ? », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 181-196.
- DAUNAS Charles, 1989, *Vers une analytique épistémologique du discours en aménagement*, Université de Montréal, Thèse en aménagement, sous la dir. de Ron Lévy et Olivier Soubeyran.
- DEJOURS Christophe & MOLINIER Pascale, 1994, « Le travail comme énigme », *Sociologie du travail*, Hors série, p. 35-44.
- DELEUZE Gilles, 1972, « Michel Tournier et le monde sans Autrui (postface) », *Vendredi ou les limbes du Pacifique*, Ed. orig. 1969, Paris, Gallimard, p. 257-283.
- , 1988, *Le pli : Leibniz et le baroque*, Paris, Editions de Minuit.
- , 2002, *L'île déserte et autres textes: textes et entretiens, 1953-1974*, Paris, Editions de Minuit.
- , 2005, *Différence et répétition*, Ed. orig. 1968, Paris, Presses universitaires de France.
- DEMAILLY André & PINGAUD François, 2005, « Les organisations selon Simon, Nonaka et Takeushi », *Bulletin de psychologie*, vol. 1, no. 475, p. 149-156.
- DEVILLERS Christian, 1994, *Le projet urbain*, Paris, Editions du Pavillon de l'Arsenal.
- DEWEY John, 2005, *The Quest for Certainty: A Study of the Relation of Knowledge And Action*, Ed. orig. 1929, Kessinger Publishing.
- , 2012, *Expérience et nature*, Ed. orig. 1925, Paris, Gallimard.
- DOURLENS Christine, 1995, « Le pragmatisme dans l'action publique aujourd'hui », *Les Annales des ponts et chaussées*, no. 75, p. 25-32.

- DUPUY Jean-Pierre, 2002, *Pour un catastrophisme éclairé: quand l'impossible est certain*, Paris, Le Seuil.
- DURAN Patrice, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J.
- DURAN Patrice & THOENIG Jean-Claude, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, no. 4, p. 580–623.
- ECO Umberto, 1968, *La Structure absente. Introduction à la recherche sémiotique*, Paris, Mercure de France.
- , 1979, *Lector in Fabula. Le rôle du lecteur, ou la coopération interprétative dans les textes narratifs*, Paris, Grasset.
- ELSTER John, 1987, *Le Laboureur et ses enfants. Deux essais sur les limites de la rationalité*, Paris, Editions de Minuit.
- ESTÈBE Philippe, 2004, « Les quartiers : une affaire d'Etat », *Gouverner par les Instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 47–70.
- , 2005, « Le département insubmersible », *Informations sociales*, vol. 121, no. 1, p. 66–75.
- , 2007, « Hypothèses sur la disparition d'une collectivité territoriale. Du Conseil général à l'agence départementale », *Pouvoirs locaux*, vol. 4, no. 75, p. 120–123.
- ETZIONI Amitai, 1967, « Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making », *Public Administration Review*, vol. 5, no. 27, p. 385–392.
- , 1986, « Mixed Scanning Revisited », *Public Administration Review*, vol. 1, no. 46, p. 8–14.
- FABUREL Guillaume, 2003a, « Autour de Roissy CDG et d'Orly : une géographie singulière ? », *Les Cahiers de l'IAURIF*, no. 139-140, p. 98–99.
- , 2003b, « Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique. Retour d'expériences en matière de conflits aéroportuaires », *Espaces et Sociétés*, no. 115, p. 123–146.
- , 2003c, « L'impossible planification du bruit des avions ? », *Urbanisme*, no. 330, p. 16–20.
- , 2003d, « Développement des infrastructures aéroportuaires : le débat impossible ? », *Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France*, no. 139, p. 234–239.
- FABUREL Guillaume & CHARRE Sarah, 2008, *Impacts environnementaux et territoriaux des trafics aériens et des fonctionnements aéroportuaires. Connaissances scientifiques et proposition d'indicateurs pour le développement durable de l'aéroport du Bourget*, Rapport final du CRETEIL pour le Conseil général de Seine-Saint-Denis, p. 132.
- FABUREL Guillaume & al., 2006, *Les effets des trafics aériens autour des aéroports franciliens. Tome 1 et 2 : Indicateurs d'effets environnementaux et de développement durable*, Rapport du CRETEIL pour l'ACNUSA, ADP et la DGAC, p. 62 et 158.
- FABUREL Guillaume, GOURLOT Nathalie & TRIBOUT Sylvère, 2009, *Les Chartes de développement durable : entre projet de territoire et territoire de projet. Préfiguration de mise en place d'une charte sur le pôle d'Orly*, Rapport final AmEniT pour les Conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne, p. 87.

- FABUREL Guillaume & LÉVY Lisa, 2009, « Expertise, and Local Knowledge in Airport Conflicts: Towards a cosmopolitical Approach », *Air Time-Spaces: New Methods for Researching Mobilities*, Routledge, Oxon, Routledge (Aéromobilities), p. 211–224.
- FABUREL Guillaume & al., 2007, *Aéroport, Environnement et Territoires (A.E.T.). Expériences étrangères de dialogue (Europe, Etats-Unis, Australie) et rôle des indicateurs pour une gestion plus concertée des aires aéroportuaires*, Rapport du CRETEIL pour le CNRS (Programme Interdisciplinaire sur le Développement Urbain Durable) et Aéroports de Paris), p. 112.
- FABUREL Guillaume & MALEYRE Isabelle, 2002, « Les impacts territoriaux du bruit des avions », *Etudes foncières*, no. 98, p. 33–38.
- FAURE Alain, 2001, « De nouvelles formes d'action publique pour les élites politiques locales ? », *Le bricolage organisationnel*, Paris, Elsevier, p. 129–134.
- FLÜCKIGER Alexandre, 1996, « MT et "droit postmoderne" : la planification émergente », *Le management territorial: pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 254–276.
- FORESTER John F., 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, The MIT Press.
- FOUCHIER Vincent, 2007, « Le coeur d'agglomération. Quelques éléments sur des définitions potentielles et sur ce qu'en dit le projet de SDRIF ».
- FOURNIAU Jean-Michel, 1997, « Figures de la concertation », *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 373–400.
- FRIEDMANN John, 1987, *Planning in the public domain*, Princeton University Press.
- GAUDIN Jean-Pierre, 1999, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po.
- , 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- DE GAULLE Charles, 1972, *Discours et messages... 3, Avec le renouveau, mai 1958-juillet 1962*, Paris, Club français des bibliophiles.
- DIMÉO Guy & PITTE Jean-Robert, 2001, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.
- GERBAUX Françoise, 1999, *Utopie pour le territoire: cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- GIDDENS Anthony, 1999, *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan.
- GOFFMAN Erving, 1974, *Les Rites d'interaction*, Paris, Editions de Minuit.
- , 1991, *Les cadres de l'expérience*, Paris, Editions de Minuit.
- GRAVEL Robert & LAVERGNE Jean-Marc, 1987, *Impro*, Montréal, Lemeac Editeur.
- GÜLLER Mathis & GÜLLER Mickael, 2001, *From Airport to Airportcity*, Barcelone, Gili.

- HATCH Mary Jo, 1999, « Exploring the Empty Spaces of Organizing: How Improvisational Jazz Helps Redescribe Organizational Structure », *Organization Studies*, vol. 20, no. 1, p. 75–100.
- HENNION Antoine, 2010, « La mémoire et l'instant. Improvisation sur un thème de Denis Laborde », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 141–152.
- HOCH Charles J., 1984, « Doing Good and Being Right The Pragmatic Connection in Planning Theory », *Journal of the American Planning Association*, vol. 50, no. 3, p. 335–345.
- HOCH Charles J., 2002, « Evaluating plans pragmatically », *Planning theory*, vol. 1, no. 1, p. 53–75.
- HUGHES Everett Cherrington, 1996, *Le regard sociologique: essais choisis*, Paris, Editions de l'École des hautes études en science sociales, n° 70.
- HYMES Dell H., 1984, *Vers la compétence de communication*, Paris, Hatier-Crédif.
- IAURIF, 2003, *L'impact socio-économique des aéroports franciliens*, Rapport final pour Aéroports de Paris.
- INGALLINA Patrizia, 2001, *Le projet urbain*, Paris, Presses universitaires de France.
- , 2008, « Les débats intellectuels sur le projet urbain », Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, p. 100–126.
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE, 2003, *Aéroports et Territoires*, Paris, Les Cahiers de l'IAURIF.
- , 2011, *Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines*, Les Cahiers de l'IAU.
- INSTITUT D'URBANISME DE PARIS, 2008, *A la croisée de dynamiques économiques et foncières : le Pôle Orly-Rungis-Massy*, Créteil, IUP Université Paris 12, sous la dir. de Daniel Béhar et Laurent Davezie, p. 34.
- ION Jacques, 2001, *L'engagement au pluriel*, Saint Etienne, Presses de l'Université de Saint-Etienne.
- JANKÉLÉVITCH Vladimir, 1938, *L'Alternative*, Paris, F. Alcan.
- , 1955, *La Rhapsodie : verve et improvisation musicale*, Paris, Flammarion.
- , 1960, *Le Pur et l'impur*, Paris, Flammarion.
- , 1980a, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien. 1, La manière et l'occasion*, Paris, Le Seuil.
- , 1980b, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien. 2, La Méconnaissance, le malentendu*, Paris, Le Seuil.
- , 1980c, *Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien. 3, La volonté de vouloir*, Paris, Le Seuil.
- , 1983, *La Musique et l'ineffable*, Paris, Le Seuil.
- JANKÉLÉVITCH Vladimir & BERLOWITZ Béatrice, 1978, *Quelque part dans l'inachevé*, Paris, Gallimard.

- JEANNOT Gilles, 2000, « Faire du général avec du singulier: l'aménagement en DDE », *Annales de la recherche urbaine*, no. 88, p. 49-57.
- , 2001, « Diagnostic territorial et coordination de l'action publique », *Le bricolage organisationnel: crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier, p. 119-129.
- , 2005, *Les métiers flous: travail et action publique*, Toulouse, Octarès.
- JERPHAGNON Lucien, 2008, *Entrevoir et vouloir: Vladimir Jankélévitch*, Chatou, Éditions de la Transparence.
- JOAS Hans, 1999, *La créativité de l'agir*, Paris, Éditions du Cerf.
- JOBERT Arthur, 1998, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, vol. 11, no. 42, p. 67-92.
- JOBERT Bruno, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan.
- JOULAUD Gaëlle, 2012, *Quel modèle de ville aéroportuaire pour Orly?*, Mémoire de Master aménagement et urbanisme, Université Paris Est, sous la dir. de Daniel Béhar.
- JOUBE Bernard & LEFÈVRE Christian, 2002, *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.
- KUHN Thomas-S., 2008, *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion.
- LABORDE Denis, 2006, *La mémoire et l'instant: les improvisations chantée bertsulari basque*, Bayonne, Elkarlanean.
- LABUSSIÈRE Olivier, 2010, « Optimisation, organisation de l'espace et pensée de l'émergence. La piste esthétique chez Gilles Deleuze. », *Géopoint 2008*.
- LABUSSIÈRE Olivier, 2007, *Le défi esthétique en aménagement: vers une prospective du milieu le cas des lignes très haute tension (lot) et des parcs éoliens (Aveyron et Aude)*, Thèse en aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, sous la dir. de V. Berdoulay.
- LAHIRE Bernard, 2002, *Portraits sociologiques: dispositions et variations individuelles*, Paris, Nathan.
- LASCOUMES Pierre, 1995, « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, vol. 45, no. 3, p. 396-419.
- LASCOUMES Pierre & LEGALÈS Patrick, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LATOUR Bruno, 1989, *La science en action*, Paris, Gallimard.
- , 1991, *Nous n'avons jamais été modernes: essai d'anthropologie symétrique*, Paris, La Découverte.
- , 1999, *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

- , 2001, *Pasteur : guerre et paix des microbes*, Ed. orig. 1985, Paris, La Découverte.
- , 2002, *La fabrique du droit: une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte.
- LEVAILLANT Denis, 1980, *L'Improvisation musicale: essai sur la puissance du jeu.*, Paris, J.-C. Lattès.
- LÉVY Jacques, 2003, « Territoire », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, p. 907–910.
- LÉVY Lisa, 2005, *Conflits et planification autour des grands aéroports internationaux: vers un développement durable des territoires aéroportuaires? Etude comparée des cas de Francfort Rhin-Main et Roissy CDG*, Mémoire de Maîtrise, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la dir. de G. Faburel.
- , 2006, *La mise en place d'une structure de planification intercommunale: instrument d'intégration territoriale d'un aéroport international. Le cas de l'aéroport international de Berlin-Brandenburg*, Mémoire de Magistère, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la dir. de G. Faburel.
- , 2007, *Entre expertise et planification: et si les indicateurs pouvaient (ré)écrire les territoires aéroportuaires?*, Mémoire de Master 2., Université Paris 12, sous la dir. de G. Faburel.
- LINDBLOM Charles E., 1959, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, p. 79.
- , 1979, « Still Muddling, Not Yet Through », *Public Administration Review*, vol. 39, no. 6, p. 517.
- LOLIVE Jacques, 1997, « La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée », *Politix*, vol. 10, no. 39, p. 109–130.
- LORRAIN Dominique, 2004, « Les pilotes invisibles de l'action publique », *Gouverner par les Instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163–197.
- LOUVET Nicolas, 2005, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des plans de déplacements urbains.*, Thèse en Aménagement, Ecole des Ponts ParisTech, sous la dir. de Jean-Marc Offner.
- LUBRINA Jean-Jacques & COPHIGNON Alain, 1999, *Vladimir Jankélévitch: les dernières traces du maître*, Paris, J. Lyon.
- LUSSAULT Michel, 2007, *L'homme spatial: la construction sociale de l'espace humain*, Paris, Le Seuil.
- , 2009, « Nouvelles complexités », communication au colloque Ekopolis 2009 "Concevoir et construire durable, du territoire au bâtiment," 8 octobre 2009, Bobigny.
- , 2010, « Du territoire agi au territoire actant (vers une théorie de l'opérateur territorial) », communication aux 2èmes Rencontres du territoire: les territoires, acteurs du changement, 7-8 décembre 2010, 2010, Grenoble, Cité des Territoires.
- MABILEAU Albert, 1991, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.
- MARCH James G. & SIMON Herbert A., 1993, *Les organisations*, Ed. orig. 1958, Paris, Bordas.
- MARCH James G., 1991, « Décisions et organisations », Paris, Les Éditions d'Organisation.

- MARTINEZ Muriel, 2001a, « Le prix du bruit autour de Roissy », *Etudes foncières*, no. 90, p. 21–23.
- , 2001b, *L'impact des nuisances sonores de l'aéroport Roissy CDG sur le marché foncier et l'immobilier, Approche exploratoire*, Association des Etudes Foncières, Rapport pour l'European Airport Project COFAR et la ville de Tremblay-en-France, p. 30.
- MASBOUNGI Ariella & MANGIN David, 2009, *Agir sur les grands territoires*, Paris, Editions du Moniteur.
- MATTINGLY Cheryl, 1996, « Réflexions narratives sur l'agir professionnel. Deux expériences d'apprentissage en narration réflexive », *Le Tournant réflexif*, Montréal, Logiques Editions, p. 287–319.
- MAUMI Catherine, 2010, *Pour une poétique du détour: Rencontre autour d'André Corboz*, Paris, Éditions de la Villette.
- MAUSS Marcel, 2012, *Essai sur le don*, Ed. orig. 1923, Paris, Presses universitaires de France.
- MELÉ Patrice, 2009, « Identifier un régime de territorialité réflexive », *Territoires, territorialité, territorialisation; controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 45–55.
- MENDONÇA David, 2010, « L'improvisation dans les interventions d'urgence : les relations entre cognition, comportement et interactions sociales », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 69–86.
- MICOUD André & PERONI Michel, 2000, *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- MINTZBERG Henry, 1994, *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod.
- MIRVIS philipp, 1998, « Variation on a theme - Practice improvisation », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 586–592.
- MOISDON Jean-Claude, 1994, « Appareils gestionnaires et travail ou de la lacune comme opportunité », *Sociologie du travail*, Hors série, , p. 11–19.
- MONTMOLLIN Isabelle de, 2000, *La philosophie de Vladimir Jankélévitch: sources, sens, enjeux*, Paris, Presses universitaires de France.
- MOQUAY Patrick, GORGEU Yves & POULLE François, 2000, *L'accord local - Contrat moral. Aux fondements des territoires*, Actes et commentaire du séminaire Gouvernance des territoires de chartes, 24 novembre 1998, Éditions du Développement Territorial.
- MOQUAY Patrick & PIVOT Jean-Marc, 2003, « Quelle évaluation de l'action publique partenariale ? Réflexions à partir de démarches territoriales de développement durable de type « charte » », communication aux 5^e journées françaises de l'évaluation, 28-29 octobre 2003, Limoges.
- NEWELL Allen & SIMON Herbert A., 1972, *Human problem solving*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- NONAKA Ikujiro & TAKEUCHI Hirotaka, 1997, *La connaissance créatrice. La dynamique de l'entreprise apprenante*, Paris-Bruxelles, De Boeck université.
- OFFNER Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 56, no. 1, p. 27.

- OGIEN Albert & QUÉRÉ Louis, 2006, *Les moments de la confiance: connaissance, affects et engagements*, Paris, Économica.
- PASMORE William A., 1998, « Organizing for Jazz », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 562-568.
- PAPADOPOULOS Yannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrétien.
- PEPŁOWSKI Ken, 1998, « The Process of Improvisation », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 560-561.
- PÉRIGORD Monique, 1974, « Vladimir Jankélévitch Ou Improvisation Et "Kairos" », *Revue de Métaphysique Et de Morale*, vol. 2, no. 79, p. 223-252.
- PETITET Vincent, 2007, *Enchantement et domination: le management de la docilité dans les organisations analyse d'un cabinet de conseil*, Paris, Éditions des Archives contemporaines.
- PINGAUD François., 2005, « Jeux et modèles de la connaissance », *Bulletin de psychologie*, vol. 2, no. 476, p. 255-265.
- PINSON Gilles, 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *Gouverner par les Instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 199-233.
- , 2005, « L'idéologie des projets urbains », *Sciences de la Société*, no. 65, p. 28-51.
- , 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 4, no. 56, p. 619.
- , 2009, *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- RAYMOND Jean-François de, 1980, *L'Improvisation: contribution à la philosophie de l'action*, Paris, Vrin.
- RICOEUR Paul, 1998, *Du texte à l'action*, Paris, Le Seuil.
- RORTY Richard, 1993, *Contingence, ironie et solidarité*, Paris, Armand Colin.
- ROSEAU Nathalie, 2011, *Aerocity: quand l'avion fait la ville*, Marseille, Parenthèses.
- ROUEFF Olivier, 2010, « L'improvisation comme forme d'expérience. Généalogie d'une catégorie d'appréciation du jazz », *Tracés*, vol. 1, no. 18, p. 121-137.
- SABATIER Paul A. & SMITH Hank C., 1993, *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- SAUSSURE Ferdinand de, 1916, *Cours de linguistique générale*, Paris, Payot.
- SAWYER George C., 1983, *Corporate Planning as a Creative Process*, Oxford, Planning Executive Institute.
- SCHMOLL Laurence, 2006, « Le lecteur modèle des concepteurs de sites Internet pédagogiques », *Revue des Sciences Sociales*, vol. 36, , p. 68-75.

- SCHON Donald A., 1984, *The Reflective Practitioner: How Professionals Think In Action*, New York, Basic Books.
- SECCHI Bernardo, 2000, *Première leçon d'urbanisme*, Marseille, Parenthèses.
- SIEVERTS Thomas, 2004, *Entre-ville: une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Parenthèses.
- SINTOMER Yves & BLONDIAUX Loïc, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, no. 57, p. 17–35.
- SIRON Jacques, 2012, *La partition intérieure: jazz, musiques improvisées*, (Ed. orig. 1992), Paris, Outre mesure.
- SOUBEYRAN Olivier, à paraître, *Métaphore musicale et pensée aménagiste. L'improvisation en jazz et l'écologisation de la pensée aménagiste*.
- , 1988a, « Malaise dans la planification », *Annales de la recherche urbaine*, vol. 37, p. 24–29.
- , 1988b, « Richesse et ambigüité de l'approche collaborative aux Etats-Unis », *L'Autogestion, disait-on : Actes du colloque, 9-11 juin 1987, Délémont*, Cahiers de l'IUED, p. 109–124.
- , 1997, *Imaginaire, science et discipline*, Paris, L'Harmattan.
- , 2000, « Imaginaire disciplinaire et ecologie urbaine », *Quaderni*, no. 43, p. 117–133.
- , 2007, « Pensée aménagiste et tautologies », *L'Emergence des cosmopolitiques*, Paris, La Découverte, p. 125–153.
- , 2010, « Entre détour et bonne distance : Territoire, sens et action », *Pour une poétique du détour*, Paris, Éditions de la Villette, p. 272.
- SOUBEYRAN Olivier & BARNIER Véronique, 1987, « Le paradoxe du local et de la planification : éléments théoriques et application à l'aménagement touristique », *Espaces et Sociétés*, no. 51, p. 225–256.
- SOUBEYRAN Olivier & GARIEPY M., 1987, *Marginalité et marginalisation: la planification environnementale, condition de survie de la planification traditionnelle ?*, Paris, Centre de recherche sur l'industrie et l'aménagement, n° 6.
- STAR Susan Leigh & GRIESEMER James R., 1989, « Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39 », *Social Studies of Science*, vol. 3, no. 19, p. 387–420.
- SUARÈS Guy, 1986, *Vladimir Jankelevitch*, Lyon, La Manufacture.
- , 2013, *L'éblouissement Jankélévitch*, Paris, Éditions de l'Eclat.
- TAPIE-GRIME Muriel, BLATRIX Cécile & MOQUAY Patrick, 2007, *Développement durable et démocratie participative: la dynamique performative locale*, La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture.
- THÉVENOT Laurent, 2006, *L'action au pluriel: sociologie des régimes d'engagement*, Ed. orig. 1998., Paris, La Découverte.

- THEYS Jacques, 2002, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *L'Aménagement durable : défis et politiques*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p.125-167
- TOURNIER Christophe, 2003, *Manuel d'improvisation théâtrale*, Genève, Eau vive.
- TOUSSAINT Jean-Yves & ZIMMERMANN Monique, 1998, *Projet urbain: ménager les gens, aménager la ville*, Bruxelles, Mardaga.
- VALLUY Jérôme, SUREL Yves & BERGERON Henri, 1998, « L'Advocacy Coalition Framework. Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, vol. 11, no. 41, p. 195-223.
- VANIER Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica-Anthropos.
- , 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives actes des Entretiens de la Cité des territoires, Grenoble, 7 et 8 juin 2007, Territoires, territorialité, territorialisation, et après ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- , 2011, *Gouvernance et interterritorialité : même combat ?*, *Techni.Cités*, supplément au no. 214, p.18-21.
- VANIER Martin, BÉHAR Daniel & ESTÈBE Philippe, 2010, « Interterritorialité : vers de nouvelles régulations ? », *La Gazette des communes*.
- VANIER Martin & FOUCHIER Vincent, 2011, « S'adapter ou s'attaquer à la complexité ? », *Les Cahiers de l'IAURIF*, no. 160, p. 46-49.
- WACHTER Serge, 2002, *L'aménagement durable : défis et politiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- WACHTER Serge & DURAN Patrice, 2002, *L'aménagement en 50 tendances*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- WEICK Karl E., 1979, *The Social Psychology of Organizing*, New York, Macgraw Hill.
- , 1990, « Managing as Improvisation: Lessons from the world of jazz », Aubrey Fish Memorial Lecture, University of Utah, 18 octobre.
- , 1993a, « The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster », *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, no. 4, p. 628-652.
- , 1993b, « Organizational Redesign as Improvisations », *Organizational change and redesign : Ideas and Insights for Improving Performance*, Oxford, Oxford University Press
- , 1995, « Creativity and the aesthetics of imperfection », *Creative Action in Organizations*, Thousand Lakes, Sage Press, p.187-192.
- , 1998, « Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis », *Organization Science*, vol. 9, no. 5, p. 543-555.
- , 2012, *Making Sense of the Organization: Volume 2: The Impermanent Organization*, New York, John Wiley & Sons.

WILDAVSKI Aaron, 1973, « If Planning is Evrything, Maybe It's Nothing », *Policy Science*, vol. 4, p. 127-153.

WINKIN Yves, 1988, *Les Moments et leurs hommes*, Paris, Le Seuil.

—, 1996, *Anthropologie de la communication: de la théorie au terrain*, Bruxelles, De Boeck université.

ZACK Michael, 2000, « Jazz Improvisation and Organizing: Once More from the Top », *Organization Science*, Vol. 11, No. 2, pp. 227-234.

ZITTOUN Philippe, 2009, *Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Résumé.....	5
Abstract.....	7
Sommaire	9
Liste des figures	11
Liste des annexes.....	13
Liste des abréviations.....	15
Liste des entretiens.....	17
Préambule	
Réflexion méthodologique autour de la thèse « cifre ».....	19
1. Présentation du contexte de la thèse : un ancrage fort dans le terrain	19
1.1 Le cadre institutionnel	19
1.1.1 La Direction de l'aménagement et du développement.....	20
1.1.2 Montage du contrat CIFRE.....	21
1.2 Construction du sujet : un processus en prise avec le cadre et le terrain.....	23
1.2.1 La limite des indicateurs.....	23
1.2.2 Première dérive : l'émergence du « Pôle d'Orly » comme « quasi personnage »	25
1.2.3 Deuxième dérive : les personnages secondaires.....	26
1.2.4 Un cheminement qui mêle travail de terrain et moments de réflexivité : une démarche abductive.....	28
1.3 Entre approche instrumentale et anthropologie du projet.....	29
1.3.1 Approche instrumentale.....	29
1.3.2 Approches anthropologique et ethnologique du projet.....	30
2. Construction d'une posture: tensions entre immersion et observation ...	32
2.1 Négociation de mon rôle en CIFRE (savoir-être).....	32
2.1.1 Dix-huit mois d'immersion totale : définition des missions et grandes évolutions	32
2.1.2 La renégociation de mon rôle en CIFRE : les limites de la recherche-action.....	33
▪ Positionnement par rapport aux autres	34
▪ Positionnement par rapport à moi-même.....	36
2.2 L'observation (savoir regarder).....	38

2.2.1	Les limites de l'observation « journalistique »	38
2.2.2	Observation orientée dans une logique abductive	39
2.3	Les entretiens (savoir-écrire)	41
Introduction générale.....		
L'aménagement face au défi de l'improvisation		45
1. Le Pôle d'Orly : un objet territorial non identifié		45
2. Le modèle planificateur face à sa révolution : rendre une part active au temps de l'aménagement.....		48
2.1	Le modèle planificateur et la maîtrise du temps	48
2.1.1	La crise de la planification	48
2.1.2	L'activité de mise en ordre temporelle au fondement la planification	49
2.2	Impasses et résistances du modèle planificateur	50
2.2.1	De la neutralisation des effets du temps sur l'action : le fonctionnement tautologique de la pensée aménagiste.....	50
2.2.2	Sortir du blocage : recouvrir le dialogue entre incertitude et aménagement.....	52
3. L'action aménagiste dans une temporalité en Devenir		52
3.1	Le renversement bergsonien	52
3.1.1	Attente et ouverture.....	52
3.1.2	Intentionnalité, Devenir et finalité : questionnements autour d'une temporalité renouvelée de l'action aménagiste.....	54
3.2	La mise en intrigue de l'action aménagiste.....	56
3.2.1	Le devenir créatif : recommencement	56
3.2.2	La mise en intrigue	57
3.2.3	L'horizon d'attente.....	58
4. L'improvisation : vers une autre discipline pour l'action aménagiste		59
4.1	La métaphore de l'improvisation	59
4.2	L'improvisation resituée dans une démarche abductive.....	60
Le projet Pôle d'Orly : présentation synthétique		63
Chapitre 1.....		
Interprétation d'une intention : premiers pas d'une démarche interdépartementale.....		67
1. Histoire d'une rencontre entre un aéroport et deux départements		68
1.1	Les trames des deux départements.....	68
1.1.1	Le Val-de-Marne, construction du pôle économique Orly-Rungis	69
▪	Les Rencontres de Villeneuve-le-Roi (1989-1996).....	70
▪	Les Etats généraux du CG (1997).....	71
▪	Les Tremplins économiques (2000-2003)	72

1.1.2	L'Essonne, une découverte tardive par l'environnement	74
1.1.3	Une première rencontre inaboutie	76
1.2	Les occasions de la rencontre : au croisement des chemins.....	77
1.2.1	Face à la « La crise », l'union fait la force	78
1.2.2	Les Changements de Présidence : un tournant politique	80
1.2.3	Recompositions institutionnelles : les départements cherchent leur place dans les nouveaux équilibres.....	81
▪	Du soutien à la création des intercommunalités... à la compensation de leur insuffisance	82
▪	Faire reconnaître le pôle à l'échelle régionale : l'enjeu du SDRIF	83
2.	La commande : interprétation d'une intention, premiers pas d'une démarche interdépartementale.....	85
2.1	La constitution de la plateforme aéroportuaire d'Orly en problème politique : définition du mot d'ordre et de la commande.....	86
2.1.1	Définition d'un programme d'études : premier élargissement de « l'objet-problème » aéroport à ses impacts	86
2.1.2	Élaboration de la commande : débats entre élus	87
2.2	Les utopistes technocrates : le rôle des techniciens dans la transformation de l'intention en projet	89
2.2.1	Constitution d'une équipe projet	90
▪	Engagement et motivation des techniciens	90
▪	L'appropriation de la commande par le technique.....	91
2.2.2	L'étude « Benchmarking aéroportuaire » et l'arrivée du BIPE : prise de conscience de l'aéroport comme ressource pour le territoire	92
2.2.3	Les études aménagement, développement économique et environnement : reformulation territoriale du compromis	94
▪	L'étude Aménagement et développement économique	94
▪	L'étude environnement.....	96
3.	Vers une démarche-projet	98
3.1	Affirmation du Pôle d'Orly comme dossier stratégique.....	98
▪	Impulsion donnée par une nouvelle directrice dans l'Essonne et la constitution d'un groupe de pilotage.....	98
▪	Réintéressement des élus à l'approche des Premières Assises.....	99
3.2	Travail de mobilisation du territoire	100
▪	Le recrutement d'une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage : l'arrivée du BIPE.....	100
▪	Intéressement des acteurs du territoire.....	100
3.3	La démarche-projet comme lieu de dialogue au fondement d'une nouvelle légitimité pour l'action	102
▪	S'appuyer sur l'existant et « conjurer le fatum conflictuel ».....	102
▪	L'intention politique se définit alors à travers sa capacité de mobilisation et de production d'interactions, base de la territorialisation du projet.....	104

Chapitre 2.....
Les Assises du Pôle d'Orly : Manifeste informel pour un Grand territoire.....	109
1. Le Pôle d'Orly : du discours à la mise en œuvre d'une démarche interterritoriale.....	110
1.1. Enjeux et formes de l'interterritorialité.....	111
▪ La fin de la quête du périmètre adapté ?	111
▪ L'enjeu de la coordination : pour de nouvelles régulations	112
▪ Les « machins » à géométrie variable de la gouvernance interterritoriale : une vocation institutionnelle ambiguë.....	114
1.2. Le discours interterritorial des départements : entre affirmation et malaise	116
1.2.1. Une sensibilité différente à l'interterritorialité.....	117
▪ L'enjeu de la construction d'une vision métropolitaine : un besoin de reconnaissance inégal entre les deux départements.....	117
▪ L'enjeu de la coordination de l'action : articulation des échelles versus concertation	119
1.2.2. Traductions de l'interterritorialité : les périmètres flous face au respect des limites institutionnelles	121
▪ Les Projets d'Intérêt Départemental (PID), un point de vue sur l'interterritorialité et sa mise en œuvre : exemplarité du Pôle d'Orly	121
▪ L'Etat local et l'intercommunalité : l'action val-de-marnaise inscrite à l'intérieur des cadres institutionnels.....	123
1.3. Du discours à l'action : une posture ambiguë à l'égard du Pôle d'Orly.....	126
2. Les Départements face à la construction d'une œuvre ouverte	127
2.1 L'institutionnalisation comme horizon partagé ?	127
▪ L'interterritorialité, une œuvre ouverte ?.....	127
▪ La tension entre indétermination et institutionnalisation au cœur du projet.....	129
2.2 Les Assises : une scène d'action pour un informel manifeste.....	131
2.2.1 Le Pôle d'Orly, scène de rencontre et d'action territorialisée.....	131
▪ Une scène d'action.....	131
▪ Une scène communicationnelle.....	132
2.2.2 De l'informel manifeste.....	133
2.3 Dynamique du malentendu et lieux de la rencontre : un nouveau référentiel pour l'action territoriale.....	136
2.3.1 De la créativité du malentendu et de la rencontre.....	136
▪ Le Malentendu, occasion et zone de traduction : au-delà de l'idéologie communicationnelle	136
▪ Les modalités de la rencontre : temporalité, spatialité et du nature de l'accord (zone frontière mouvante et redéfinition du compromis)	137
2.3.2 Le projet comme zone frontière	138
▪ Projet et topiques de la rencontre.....	138
▪ Les Assises : rencontre autour d'une œuvre ouverte.....	140

3. L'émergence d'un grand interterritoire	142
3.1 Un « grand territoire » aéroportuaire ? Changement de regard sur un territoire de banlieue.....	142
3.1.1 Lorsque la loi fait obstacle à la reconnaissance d'un territoire.....	142
3.1.2 Penser le territoire aéroportuaire.....	146
3.2 Territoire de projet versus territoire ouvert.....	148
3.2.1 Le grand territoire : l'entre-ville en mode projet.....	148
▪ Une nouvelle esthétique pour changer le regard porté sur la banlieue	148
▪ Le « grand territoire », une définition de l'entre-ville en mode projet	149
▪ S'écarter de l'horizon de l'institutionnalisation : un défi pour les acteurs du pôle	152
3.2.2 Le Territoire aéroportuaire comme territoire métropolitain	153
▪ De l'intrication des échelles et de l'impossible périmétrage	153
▪ La gestion d'un système en tension entre enjeux locaux et globaux	155
3.2.3 Un territoire de l'entre	157
Chapitre 3.....	163
Le Pôle d'Orly en action : les voies de la rencontre interterritoriale	163
1. La voix des experts : tensions autour d'une œuvre ouverte	165
1.1 L'expertise comme œuvre ouverte ?	165
1.2 La séparation d'avec le BIPE : premier tournant dans la démarche	166
1.3 Acter et Faburel : une interprétation de l'œuvre ouverte.....	169
1.3.1 Le PACTE, une œuvre partagée	169
▪ Construction d'un récit collectif autour du développement économique	169
▪ Une posture ouverte qui privilégie les dynamiques de rapprochements plutôt que d'intégration	170
▪ Saisir l'occasion du PACTE	172
1.3.2 Élaboration d'un système d'indicateurs de développement durable	173
▪ Les indicateurs, outils de l'ouverture	173
▪ Un système qui vise l'appropriation et l'interprétation par les acteurs.....	175
2. Si le territoire m'était conté : l'informel territorial.....	177
2.1 Le projet d'aménagement comme zone frontière	177
2.1.1 L'entrée en scène de l'aménagement	177
▪ Dépasser le modèle de la ville aéroportuaire.....	177
▪ Le Pôle d'Orly comme espace de rencontre : définition d'une centralité urbaine	178
▪ « Ah là on tient quelque chose ! » : une vision	181
2.1.2 L'aménagement : étape ou aboutissement de la démarche ?	183
2.2 La construction d'un récit collectif.....	184
2.2.1 Le recueil des voix du Pôle d'Orly.....	184
2.2.2 Dire le pôle : le pouvoir du récit oralisé.....	187
2.2.3. Une image à la hauteur de la complexité du pôle ? Le flou du périmètre et l'imbrication des échelles	188
2.3. La question de l'opérationnalisation : le CG aux limites de sa légitimité à agir	190

▪ Les CG à la recherche de leur rôle en aménagement : portage et partage d'une zone frontière	191
▪ Planification et gouvernance : jeu avec les horizons d'attente de l'action.....	192
3. La Gouvernance : la formalisation introuvable.....	194
3.1 À la recherche de la forme parfaite : premiers pas dans la définition du système.....	195
▪ Entre exigence et pragmatisme : la vision des Conseils généraux	195
▪ La vision de l'AMO : une gouvernance interterritoriale pour un méta-projet	196
▪ Divergences d'interprétation entre experts et élus : démocratie représentative versus participative	197
3.2 Les limites de la formalisation institutionnelle.....	200
▪ Débordements aux frontières	200
▪ L'ambiguïté au service de collaboration.....	201
4. La Charte : l'informel, œuvre de mise en intrigue collective	203
4.1 Une charte... de quoi et pour quoi faire ?	204
▪ Une charte hors norme.....	204
▪ La « valeur pôle » : la charte outil de gestion de la complexité.....	205
4.2 Mise en intrigue : récit d'une aventure interterritoriale.....	206
4.2.1 Le tournant original : construction du personnage principal	207
▪ Changement de regard sur le territoire	207
▪ Définition d'un territoire métropolitain.....	208
4.2.2 Le fil de l'intrigue	209
▪ Construction d'un récit cohérent et globalisant.....	209
▪ Une trajectoire à venir ouverte.....	211
4.2.3 L'engagement	211
Conclusion de la première partie	215
▪ L'informel, l'ambiguïté et le transitoire au cœur de la définition du territoire du Pôle d'Orly	216
▪ Les opérations de mise en intrigue du Pôle d'Orly : retour sur les modalités de construction du territoire du malentendu.....	217
▪ Vers un autre modèle pour l'action : l'improvisation	220
Chapitre 4.....	
L'improvisation en action.....	223
1. Points de vue sur l'improvisation : de l'expression individuelle à l'action collective	225
1.1 L'improvisation et ses codes	226
1.1.1 Expression de la subjectivité et de la spontanéité absolues.....	226
▪ La mystique de l'improvisation	226
▪ La difficile reconnaissance d'une rationalité et d'une habileté « ancrée ».....	228
1.1.2 L'improvisation comme code partagé.....	230
▪ Vocabulaire et grammaire de l'improvisation	230
▪ Le langage comme compétence culturelle : répertoire... et reformulation	231

1.2	L'improvisation en action : du groupe à l'organisation	233
1.2.1	Improvisation et apprentissage : le rôle de la pratique	233
▪	“Practicing with paradoxes”	233
▪	Quand la maîtrise ouvre au laisser-aller	234
1.2.2	L'improvisation organisationnelle (Eclairages des sciences de gestion et du management de projet)	236
▪	Planification et improvisation : un nouveau modèle d'action ?	236
▪	Caractéristiques du processus d'improvisation organisationnelle	239
1.2.3	Improvisation et innovation organisationnelle	242
▪	Déviance et transgression	242
▪	L'ambivalence des innovateurs : le jeu avec les cadres	243
▪	Mettre en récit l'innovation	244
▪	Trajectoire de l'innovation	246
2.	L'action improvisée : définition à partir de la pensée de Jankelevitch...	249
2.1	Une théorie de l'être dans l'action : action et improvisation	250
▪	Une philosophie de l'action ? Précautions d'emploi	250
▪	L'improvisation musicale, une figure de l'action	251
2.1.1	Complexité moderne et mise en perspective	252
▪	La complexité moderne	252
▪	Nature humaine circonstanciée, action toujours circonstanciée	253
2.1.2	Le Devenir : l'informe, l'indéterminé et l'inachevé	254
▪	Le Je-ne-sais-quoi et le Presque-rien, des totalités ouvertes	254
▪	Le malentendu et le compromis	255
▪	Le Devenir : prendre au sérieux l'informel et l'indéterminé	256
▪	L'action comme mobilisation	258
2.2	Clés de lecture de l'improvisation : sept notions pour une grille de lecture	259
2.2.1	L'ambiguïté et l'équivoque	260
2.2.2	Le se-faisant et le Devenir	262
2.2.3	La surprise et l'occasion	263
▪	L'occasion et la surprise	263
▪	Technique de l'occasion	264
2.2.4	Le détour et l'erreur	265
2.2.5	La contrainte et le cadre	267
2.2.6	La volonté et l'intention	268
2.2.7	L'indéterminé et l'inachèvement	268
2.3	Ambivalence d'une notion - définition	270
▪	L'improvisation sait prendre son temps (l'urgence n'est pas sa condition)	271
▪	L'improvisation : une notion hors des systèmes d'opposition binaires	272

Chapitre 5.....
La trajectoire du projet : dynamiques de l'action improvisée	277
1. L'Incitation : Volonté et créativité partagée pour l'émergence d'un thème	278
1.1 L'intention comme invention-impulsion : construction d'une légitimité à l'initiative du leader.....	279
▪ De la déclaration d'intention au geste initiateur : vers une intentionnalité partagée	279
▪ Le partage de l'intention.....	280
1.2 Aux origines de l'intention : les causes légitimantes de l'action. Construction <i>a posteriori</i> d'un mythe fondateur	281
▪ Le croisement des fils : l'intention issue du territoire	282
▪ L'intention provoquée : la part de volontarisme dans l'intention du CG.....	284
1.3. L'intention comme invention-incitation : l'appropriation par le technique, première étape de la transformation en innovation	286
1.3.1 Le comité de pilotage comme moment de créativité partagée entre le technique et le politique.....	286
1.3.2 La décision-incitation	288
2. Le Chemin qui se dessine : dynamique de la co-construction	290
2.1 La Dialectique Verve / Petits pas	291
2.1.1 Maturation du thème	291
▪ Le rôle du leader : rendre possible l'alternance solo/comping. La « brique » réunion.....	291
▪ Le rôle des partenaires dans l'émergence de nouvelles thématiques	293
▪ Le travail d'exploration et de resserrement progressif autour d'un thème commun masqué par le récit téléologique rétrospectif.....	295
▪ Les petits pas du chef de projet : sinuosité de la trajectoire	296
2.1.2 La conduite du tempo.....	297
▪ Première étape : confrontation des tempos (l'accord des temporalités).....	297
▪ Deuxième étape : co-construction d'un thème commun	298
▪ Troisième étape : le groove, accélération.....	299
2.2 Détours et erreurs : la réflexivité du projet.....	302
2.2.1 Complications dans la gestion du tempo	302
▪ Ralentissements liés à la dynamique interne du projet.....	303
▪ Ralentissements liés à des dynamiques externes.....	304
2.2.2 Erreur et rattrapage : capacité de recommencement	305
▪ Exemple d'exploration d'une voie qui ne prend pas : la Mission Sud Essonne et les services publics.....	305
▪ La capacité à rattraper : dynamique du recommencement.....	307
2.3 Dialectique cadrage/débordement	309
2.3.1 Débordement : mise à l'épreuve du leadership	309
2.3.2 La mise en place de dispositifs resserrés pour un cadrage progressif et souple	310

3. Lorsque l'intrigue et la fin s'éclairent réciproquement	313
3.1 Construction rétrospective : création et fermeture.....	313
3.1.1 Construire un passé pour éclairer le présent et l'avenir : une dynamique ambivalente entre stabilisation et ouverture	314
3.1.2 L'opération de mise en récit comme création.....	315
▪ Les mécanismes et outils de la construction du récit : continuité temporelle, logique d'intertextualité et puzzle	315
▪ Les supports des récits : notes, cahiers des charges, documents de communication	316
3.2 La question de la fin.....	318
3.2.1 Aller vers une stabilisation : les « briques » de validation.....	319
▪ Les espaces de la décision : comités de pilotage et réunions "show" comme marqueurs du projet.....	319
▪ Les produits de l'action : construction d'espaces frontière	320
3.2.2 L'institutionnalisation comme horizon d'attente	322
3.2.3 L'improvisation et l'écart avec l'horizon d'attente institutionnel	323
▪ Deux dispositifs qui jouent avec les cadres : Pôle d'Orly et Syndicat mixte RN20.....	324
▪ La construction d'outils hybrides pour formaliser le compromis autour du thème commun	325
3.3 Formes de la suites	327
3.3.1 Une histoire « à suivre... »	327
3.3.2 La question du passage à l'opérationnel : la productivité au second degré.....	328
▪ Les conséquences opérationnelles indirectes.....	328
▪ La prise en charge par le local de l'opérationnalité.....	330
▪ Rendre visibles les conséquences indirectes	330
3.3.3 La question de la vocation identitaire : reprise du thème par d'autres et sous d'autres formes	331
3.3.4 Le leader entre attente active et lâcher prise	333
▪ Capacité du leader à saisir les occasions pour poursuivre.....	334
▪ Lâcher prise ou passer le relais.....	335
Chapitre 6.....
Les métiers de l'entre : qualités et compétences du chef de projet	339
1. Éclairage sur la sphère du « faire » : une redéfinition de la notion de travail dans l'action publique	341
▪ Faire avec la complexité et l'hétérogénéité.....	341
▪ Le travail comme espace ouvert	342
▪ Le travail administratif comme illustration de l'action sens se-faisant.....	343
▪ Le travail, entre volonté et action.....	343
2. Créativité : l'improvisateur entre transgression et traduction	345
2.1 La créativité au cœur du travail du chef de projet	345
2.1.1 Trouver et affirmer ses marges de manœuvre : posture de l'improvisateur ...	345
▪ Recherche d'autonomie	345
▪ La transgression avant tout : position « limite » et prise de risque.....	347

2.1.2	La créativité dans le cheminement : adaptation d'une politique générale à un territoire	348
2.2	Les tensions liées à la dynamique de transgression/intégration.....	350
▪	Transition du modèle bureaucratique à une gestion en « mode projet »	350
▪	Ambiguïté des directions face à l'innovation.....	351
2.3	Faire avec les contraintes	352
▪	Sectorisation et cloisonnement versus transversalité.....	353
▪	L'inertie organisationnelle : temps de l'administration et temps du projet	354
▪	Contourner et détourner le cadre, un travail de fourmi	355
(1)	Dépasser le cadre pour mieux s'y intégrer.....	355
(2)	Jouer avec le cadre	356
(3)	Passer entre.....	357
3.	L'écoute et la confiance : faire avec les autres et l'environnement	358
3.1	L'écoute	359
3.1.1	L'écoute dans les analyses de sciences sociales, précisions terminologiques.....	359
3.1.2	La disponibilité : une attention active	360
▪	Fonction d'information	360
▪	Fonction diplomatique	362
3.1.3	La prévoyance : une écoute nourrie d'expérience et de mémoire	363
3.1.4	Sensibilité	364
3.1.5	Sentir le rythme du projet	366
3.2	La confiance.....	368
3.2.1	Une compétence qui se tisse en réseau	368
▪	Les règles de l'échange et logique du don.....	368
▪	Un réseau de confiance qui favorise la mobilisation au service du projet.....	370
3.2.2	Confiance en soi : L'assurance	371
4.	L'engagement : investissement, don et croyance	373
4.1	Les formes de l'investissement	373
▪	Investissement en temps et densité de travail.....	374
▪	Investissement relationnel : les moyens de l'échange.....	375
▪	Effort cognitif et psychique	376
▪	Risque de lassitude	377
4.2	Le don et la croyance	379
4.2.1	Dévouement au service du projet	380
▪	Le chef de projet, individu inspiré.....	380
▪	La mise à disposition comme don « institutionnalisé » au projet : le cas du syndicat mixte RN20.....	381
4.2.2	La croyance	383
▪	L'appel du territoire	383
▪	Une mission : révéler le territoire	385
▪	Une « histoire de création » : accoucheur de territoire.....	386

Conclusion générale
1. Le Pôle d'Orly, territoire du malentendu	391
1.1 Faire du territoire sans le dire : Les fondements du malentendu bien entendu	391
1.2 Le territoire zone-frontière.....	394
▪ Ambiguïté, équivoque, informel et inachèvement au cœur du malentendu.....	394
▪ Un laboratoire de formes : performance et effets latéraux.....	395
2. L'improvisation comme modèle pour l'action aménagiste	397
2.1 L'improvisation comme modèle pour penser une forme ouverte et le processus qui y conduit.....	397
▪ Décrire réalité du Pôle d'Orly : une totalité ouverte	397
▪ Comprendre les composantes et les mécanismes de l'action improvisée	399
2.2 L'intention intensive	400
▪ La logique de l'insistance : l'émergence d'un thème.....	401
▪ L'intention comme mise en intrigue	401
2.3 La question de l'horizon de l'action.....	403
▪ De la sincérité du malentendu : le territoire du malentendu, trésor caché du laboureur ?	403
▪ La gestion de l'indétermination	404
2.4 La mise en intrigue : la mécanique du pilotage par les conséquences	405
▪ Ingénierie de la construction rétrospective du sens.....	405
▪ Gestion de la transgression des chefs de projet.....	407
3. Vers une discipline de l'action improvisée	408
3.1 La figure de l'aménageur improvisateur : compétences et qualités.....	408
▪ L'écoute : attachement au territoire et corporéité des savoirs	410
▪ La créativité au service du partage	411
3.2 Apprentissage et la discipline de l'improvisation	412
▪ L'approche ludique	412
▪ Le récit comme outil de réflexion	416
Bibliographie	419
Table des matières.....	433

Annexes

Sommaire des annexes

Annexe 1 : Les axes d'intervention prioritaires de l'Essonne et la part du budget consacré.....	449
Annexe 2 : Parcours de l'Aménagement au sein du Conseil Général de l'Essonne : de la Mission à la Direction.....	450
Annexe 3 : Le département : éternel impertinent ? Synthèse des réflexions autour de l'avenir des départements	
Annexe 4 : Le fonctionnement du Conseil général de l'Essonne.....	454
Annexe 5 : Les règles de constructibilité du Plan d'Exposition au Bruit.....	455
Annexe 6 : Evolution article L 147-5 du Code de l'urbanisme.....	456
Annexe 7 : « L'amendement Gonzalès » pour la suppression de la zone C du PEB	461
Annexe 8 : Proposition de loi pour la délocalisation de l'aéroport d'Orly (juin 2011).....	462
Annexe 9 : Communiqué de presse du Conseil général de l'Essonne : « Non à la délocalisation d'Orly ! »	465
Annexe 10 : Discours prononcé par le Général De Gaulle pour l'inauguration de l'aéroport d'Orly le 21 février 1961.....	466
Annexe 11 : Le Projet de Fin d'Etude architecturales sur le Cœur d'Orly. Une archéologie du schéma d'aménagement du Pôle d'Orly.	467
Annexe 12 : Quelle gouvernance pour le Pôle d'Orly ?.....	468
Annexe 13 : Le Conseil de Pôle : un périmètre négocié. Comparaison avec le périmètre du Pôle d'Orly ..	470
Annexe 14 : L'intégration de Villeneuve-le-Roi au Conseil du Pôle d'Orly : un combat politique	471
Annexe 15: Demande d'intégration des associations de riverains au Conseil du Pôle d'Orly.....	472
Annexe 16 : Note à l'Exécutif départemental: un exemple de mise en récit du Pôle d'Orly	473
Annexe 17 : Délibération de l'Assemblée départementale : exemple de mise en récit de la Mission Sud Essonne	478
Annexe 18 : La création de l'Association des maires du Grand Orly.....	490
Annexe 19 : Périmètre du Contrat de Développement Territorial (CDT) du Pôle d'Orly	491
Annexe 20 : L'opérationnalisation du projet « Saclay » au Conseil général de l'Essonne : le choc des cultures	492
Annexe 21 : Communiqué de presse « Pôle d'Orly : Val-de-Marne et Essonne pour un nouvel envol »	493
Annexe 22 : Entretien avec Anne-Sophie AVEZOU, chef de projet PID Massy-Saclay.....	494
Annexe 23 : Entretien Axelle BURGHOFFER, chef de projet Mission Sud Essonne.....	507

Annexe 24 : Entretien Sébastien BEAUDET, chef de projet Pôle d'Orly et PID Val d'Yerre Val de Seine....	523
Annexe 25 : Entretien avec Gaëlle JOULAUD, chef de projet Pôle d'Orly	536
Annexe 26 : Entretien avec Lucille MOZET, chef de projet Massy-Saclay, Directrice du Syndicat mixte de la RN20.....	544
Annexe 27 : Entretien avec Véronique Perret, chef de projet PID Evry-Centre-Essonne-Seine-Orge.....	559

Annexe 1

Les axes d'intervention prioritaires de l'Essonne et la part du budget consacré

1. L'action sociale en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées, de l'enfance et de la famille et des personnes en difficulté.	24%
Il a notamment à sa charge l'ensemble des prestations d'aide sociale (RSA...) ;	18%
2. La voirie : construction et entretien des routes départementales (1400 km). Certaines parties des routes nationales (273 km) sont transférées au département depuis le 1er janvier 2006 ;	12%
3. L'éducation : la construction, l'entretien et le fonctionnement des collèges publics mais également, depuis 2004, l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique dans ces collèges. A ces missions s'ajoute celle du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) exerçant leurs fonctions dans les collèges ;	13%
4. La participation quasi exclusive au financement du service départemental d'incendie et de secours (pompiers);	8%
5. L'aide au développement économique ;	10%
6. La gestion des musées départementaux, de la bibliothèque départementale, et celle des archives départementales (conjointement avec l'Etat) ;	3%
7. La gestion des espaces naturels sensibles .	2%

Source : www.essonne.fr

Annexe 2

Parcours de l'Aménagement au sein du Conseil Général de l'Essonne : de la Mission à la Direction

1988	MADEL (Mission de l'Aménagement et du Développement Local)	J-P. LOURDIN
1991	DAET (Direction de l'Aménagement, de l'Environnement et des Transports)	J-P. ALGAYRES
1998	DAADE (Direction de l'Aménagement, de l'Agriculture et du Développement Economique)	M. COMTE
2001	DAADD (Direction de l'Aménagement, de l'Agriculture et du Développement Départemental)	
2002	DAD (Direction de l'Aménagement et du Développement)	C. SALOFF-COSTE (2002-2006) S.ISSA-SAYEGH (2006-2010) J-P. VILAIN (2010-)

Annexe 3

Le département : éternel impertinent ? Synthèse des réflexions autour de l'avenir des départements

1. Les ambivalences du département : une institution en sursit ?

Le département passe traditionnellement pour une institution archaïque, défendu par les Anciens, les attaques dont il fait l'objet constituent des thèmes récurrents de la campagne des Modernes à travers les siècles. Déjà lors du vote de la loi communale en 1884, (Roncayolo, 1993), relève dans les débats des arguments que l'on entend encore aujourd'hui. Anti-démocratique et anti-urbain (le découpage cantonal conduisant à une sous-représentation des villes), inadapté au fonctionnement des territoires (les cantons ont historiquement gommé les terroirs et ne représentent pas mieux aujourd'hui le milieu urbain), il est alors associé aux valeurs conservatrices, rempart au pouvoir des villes et aujourd'hui des métropoles. Dans la querelle de la réforme territoriale, le département constitue un sujet récurrent, et cristallise parfois les tensions entre partisans de la réforme territoriale et les conservateurs : il représente pour beaucoup l'échelon à franchir pour atteindre une décentralisation efficace et authentique.

L'étonnante persistance dont il fait tout autant preuve depuis des décennies, ne manque alors pas de susciter les interrogations. L'encadré suivant reprend les grandes dates de l'évolution du rôle du département, mises en évidence par P.Estèbe. Celui-ci trace une chronologie qui tend à montrer son renforcement bien plus que son effacement, au sein du paysage institutionnel français. Chronologie marquée en particulier par son acquisition du statut de collectivité territoriale en 1982 et l'affirmation de sa position de chef de file de l'action sociale en 2003.

Chronologie de l'évolution des compétences du départements (source : Estèbe, 2005 et 2007)

1889 : Le canton devient le cadre du développement de l'intercommunalité (SIVOM, SIVU...)

1960 : Le département devient le cadre dans lequel se renforce la décentralisation des services de l'Etat (création des DDE, DDASS...)

1965 : Création des nouveaux départements de la région parisienne

1982 : Le département obtient le statut de collectivité territoriale de plein exercice

1984 : Transfert au département de la compétence de l'aide et de l'action sociale.

2003 : Le département devient le chef de file de l'action sociale territoriale (acquisition de compétences supplémentaires en la matière)

2004 : Acte II manqué de la décentralisation : pas de nouvelles responsabilités

2008 : Transfert de la gestion de nombreuses routes nationales (dont RN7 et RN20)

Certains continuent, quoiqu'il en soit, à le voir en difficulté. Perdu dans le jeu de la Métropole à la recherche d'un gouvernement introuvable (Jouve and Lefèvre, 2002), ils tentent de rester dans la course avec la création des agences de développement par exemple, chargées de lui redonner une capacité d'analyse et d'action dans le champs économique, essentiel dans la compétition entre échelon. L'Essonne et le Val-de-Marne illustrent parfaitement cette dynamique, avec la création de leurs agences respectivement en 1998 et 2003, leur présence dans l'émergence de la démarche du Pôle d'Orly, vue sous cet angle, n'est pas anodine. Ces agences périphériques les poussent et les accompagnent dans une action hors de leur champ de compétence.

Béhar et Estèbe soulignent enfin les risques et menaces liés aux transferts de compétences en sa faveur, qui aboutit à un paradoxe : les compétences qu'il a reçues sont fortes mais trop lourdes, elles le renforcent en même temps qu'elles l'affaiblissent. Financièrement, mais aussi politiquement : les gains en termes responsabilité technique de gestion du social, déplacent vers la sphère technique le centre de gravité du pouvoir (Directions Générale des Services et Directions administratives techniques peuvent avoir plus de poids que les conseillers généraux). De fait, « *les compétences transférées (...) ne constituent pas des champs de compétition politique, (...) ni concurrentiel* », et offrent des « *marges de manœuvre extrêmement réduite à l'innovation* » (si elle peut se déployer dans le domaine technique : gestion des incendies..., elle est plus délicate sur le plan politique). Le législateur aurait ainsi réussi plus ou moins volontairement « *à dépolitiser l'institution* ». On irait vers « *une « agencification » (selon le néologisme de Renaud Epstein) des départements* » (Estèbe, 2007, p.122-123) : administration des prestations au public, conseil d'administration avec élus, professionnels et usagers, de type Centre communal d'action social...).

Ils sont par ailleurs fortement touchés par la crise économique que traversent les collectivités territoriales, et perdent la marge de manœuvre financière qui leur est nécessaire pour mettre à l'agenda les questions de leur choix et porter l'innovation. En l'obligeant à se recentrer sur noyau de compétence, et à abandonner la stratégie territoriale, ainsi que l'animation des interstices, ses victoires successives (compétences) pourraient bien le conduire à sa perte... « *On peut faire l'hypothèse que, à la longue, leur participation au jeu territorial va se réduire à des gestes symboliques ou à des déclarations d'intention.* » (Idem) Un risque qui semble ne pas devoir être pris à la légère, bien qu'il soit moins important en Ile-de-France.

2. Un intercesseur dans l'âme ?

Plusieurs arguments tendent *a contrario* à développer une rhétorique qui pourrait bien réussir à le faire passer dans le camp des Modernes, en répondant à la fois aux critiques concernant l'inadaptation de son périmètre et de sa fonction. Ses défauts pourraient bien se révéler être ses principaux atouts dans le jeu des recompositions territoriales, en lui garantissant un potentiel d'innovation réel.

Prenant à rebours une représentation du département qui en fait une institution inadaptée et archaïque, Estèbe montre qu'il est possible de le voir comme « une échelle pertinente pour observer les rapports villes-territoires (...) son périmètre arbitraire [ayant au moins l'intérêt de] montrer que l'urbanisation n'est pas un fait uniforme. ». On trouve ainsi des départements-métropole dans le cas de Paris, départements infra-métropolitain (moyenne couronne), des départements qui incarnent

l'opposition ville/rural (Gers), ou encore métropole/rural (Gironde). L'institution départementale n'agit donc pas en s'appuyant sur des a priori sur l'urbain, mais se construit à chaque fois une réflexion et une à la ville qui lui sont propres.

L'absence d'identité territoriale peut également être retournée en atout, celle-ci lui laissant toute latitude pour s'adapter à des circonstances hétérogènes, mais également se concentrer sur ses compétences. Il peut alors construire son identité et sa légitimité sur des fondements qu'il choisit et par le déploiement de l'action publique au service de la gestion des territoires. Béhar et Estèbe observent ainsi la forte capacité d'adaptation et de diversification dont ils font preuve, à travers 4 grands processus (qui font écho aux dynamiques déterminants les capacités d'adaptation des institutons selon Borraz (1999) :

- La construction de projets territoriaux à leur échelle (dynamique des territoires),
- La territorialisation des politiques départementales et le redécoupage des circonscriptions (dynamique des problèmes),
- L'implication dans les politiques contractuelles (dynamique des contrats)

L'accompagnement des projets de territoires.

Ils vont même plus loin en affirmant que l'« impertinence » de son territoire le met en position d'« intercesseur naturel ». Ils jouent selon eux un rôle spécifique dans le système territorial français actuel, qui pose la coopération en passage obligé de l'action. Dans un système territorial en constante évolution, il offre tout d'abord à ses partenaires une « stabilité » et une « permanence » face aux incertitudes (de la régionalisation notamment) et incarne une « mémoire » du territoire. La marge de manœuvre dont il dispose lui permet, en outre, de « fabriquer un « point de vue » sur les projets de territoire des autres », combinaison des projets aux différents échelles, problèmes transversaux etc. et d'organiser en conséquence les prestations de service sectorielles dont il a la charge.

Les constats inquiétants qui semblent malgré tout poursuivre les prévisions généralement de mauvais augure quant à l'avenir des départements, peuvent donc également être relativisées. Le transfert des routes nationales par exemple, pourrait constituer un parfait exemple de cadeau empoisonné. Prenons l'exemple des routes nationales : si leur transfert représente un coût supplémentaire extrêmement important pour la collectivité (sans d'ailleurs que ce transfert n'ait été accompagné de crédits subséquents), ces routes peuvent aussi devenir une ressource potentielle pour l'action interterritoriale, en devenant le support de projets de territoire et partenariat avec acteurs locaux (exemples de la RN7 et de la RN20 en Essonne, traités dans le chapitre 5).

Il est remarquable de voir à quel point les interprétations relatives au rôle et à l'avenir du département peuvent varier. Celles-ci démontrent finalement par un autre biais le caractère tout relatif de l'argumentaire et des méthodes prônées pour moderniser l'appareil institutionnel et administratif français. Démonstration qui n'est pas vaine, lorsqu'il s'agit de décorrélérer la modernité de l'objectivité et de la rationalité, dont elle se pare. Si le département peut être moderne, comme nous voulons également en faire l'hypothèse, ce n'est assurément pas grâce à des qualités intrinsèques, mais par l'action des acteurs qui le penseront tel.

Annexe 4

Le fonctionnement du Conseil général de l'Essonne : L'Assemblée départementale et ses Commissions

L'Assemblée départementale

Élue au suffrage universel direct, l'Assemblée départementale est l'organe délibérant du département. Les 42 conseillers généraux qui le composent représentent chacun un canton et sont élus pour six ans. Le Conseil général est renouvelé par moitié tous les trois ans comme ce fût le cas les 20 et 27 mars 2011. Au moins une fois par trimestre, l'ensemble des conseillers généraux se réunit au sein de l'assemblée départementale. Cette assemblée fixe les grandes orientations de la politique départementale et prend les décisions qui permettent sa mise en œuvre. Elle vote également chaque année le budget du Département. En 2011, le Conseil général de l'Essonne s'est réuni 10 fois en séance publique.

Les commissions internes du Conseil général

Avant chaque séance publique de l'assemblée départementale, les rapports prévus à l'ordre du jour sont proposés à l'avis d'une ou plusieurs commissions thématiques.

Prévues par le règlement intérieur du Conseil général et instituées par délibération après chaque renouvellement triennal de l'assemblée départementale sont au nombre de quatre et ont chacune un domaine de compétences correspondant aux quatre pôles des politiques départementales :*

- 1^{ère} commission : Ressources départementales
- 2^{ème} commission : Solidarité, innovation sociale et lutte contre les discriminations
- 3^{ème} commission : Éducation et citoyenneté
- 4^{ème} commission : Aménagement et développement durable

Chacune d'elles est présidée par un Vice-président et sont animées et organisées, techniquement et administrativement, par un-e responsable, assisté-e par quatre assistantes de commissions polyvalentes.

Ces responsables effectuent un contrôle des rapports qui entrent dans le domaine de compétences des commissions, en complément de ceux réalisés par les contrôleurs juridiques et financiers.

À cet égard, les commissions permettent aux directions et services départementaux de trouver un appui pour une élaboration efficiente des actes présentés à l'assemblée.

Annexe 5

Les règles de constructibilité du Plan d'Exposition au Bruit

	Zone A	Zone B	Zone C (ou périmètre de l'ancienne zone C)
Constructions nouvelles (1)			
Constructions nécessaires à l'activité aéronautique ou liées à celle-ci	autorisées		
Logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales admises dans la zone	autorisés dans les secteurs déjà urbanisés	autorisés	
Constructions directement liées ou nécessaires à l'activité agricole	autorisées dans les secteurs déjà urbanisés	autorisées	
Constructions individuelles non groupées	non autorisées		autorisées dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics, dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances
Autres constructions à usage d'habitation (immeubles collectifs, parcs résidentiels de loisirs, toute forme d'opération groupée, lotissement ou association foncière urbaine...)	non autorisées		
Equipements publics ou collectifs	admis s'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes		autorisés
Opérations de reconstruction rendues nécessaires par une opération de démolition en zone A ou B	non autorisées		autorisées dès lors qu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la population exposée aux nuisances, que les normes d'isolation phonique fixées par l'autorité administrative sont respectées (coût d'isolation à la charge exclusive du constructeur)
Rénovation, réhabilitation, amélioration, extension mesurée, reconstruction des constructions existantes (1)	admisses lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances		
Renouvellement urbain des quartiers ou villages existants : réhabilitation et réaménagement urbain	non autorisées		autorisées à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores. Pour les aéroports dont le trafic est plafonné (càd Orly) , dans le périmètre de la zone C en vigueur au 20 février 2009, une augmentation de la capacité de logements de logements et de la population est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création du secteur de RU.

(1) Sous réserve de mesures d'isolation acoustique

Source : Rapport de présentation du plan d'exposition au bruit (Consultation pour la révision du PEB - arrêté interpréfectoral du 16 mai 2011) (<http://www.essonne.pref.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Environnement/Bruit/Bruit-de-l-aerodrome-d-Orly/Le-plan-d-exposition-au-bruit-PEB-de-l-aerodrome-de-Paris-Orly>)

Annexe 6

Evolution article L 147-5 du Code de l'urbanisme

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 240 (en vigueur depuis juil.10)	Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 - art. 41 (en vigueur entre mars09 et juil.10)	Loi 2006-872 2006-07-13 art. 4 X JORF 16 juillet 2006 (en vigueur entre juil.06 et mars.09)	Loi - art. 19 (V) JORF 31 décembre 2003 (en vigueur entre dec.03 et juil.06)	Loi n°2003-590 du 2 juill 03 - art.28 JORF 3 juil 03 (en vigueur entre juil.03 et dec.03)	Loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 - art. 10 JORF 4 jan02 (en vigueur entre jan02 et juil.03)	Loi n°2000-1208 du 13 déc00 - art. 36 JORF 14 déc2000 (en vigueur entre juil.2000-dec.02)	Loi n°99-588 du 12 juillet 1999 - art. 5 JORF 13 juil99 (en vigueur entre juil.99 et dec.2000)	Article L147-5 Créé par la Loi 85-696 1985-07-11 art. 1 JORF 12 juillet 1985
Modification de forme	Modification du 5° : Introduit la possibilité d'une augmentation de la population dans des secteurs de renouvellement urbain, uniquement pour Orly	Modification du 1° : Réintroduit des possibilités de reconstruction (sans précisé le cas du collectif)	Modification de forme	Modification du 2° : Retrait du paragraphe sur les possibilités de rénovation en zone C	Modification du 5° : Retrait du caractère relatif de l'interdiction d'augmentation de la population (suppression de l'adjectif « significative ») pour la rénovation en zone C	Modification du 1° : Retrait des possibilités de reconstruction en zone C en cas de destruction en zones A-B Ajout du 5° : possibilités de renouvellement sans augmentation significative de la population	Modification du 1° : Ajout de possibilités de construction collectives pour compenser des destructions Ajout du 4° : Création de la Zone D	Article original (1985-1999)
(...) -en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements	(...) -en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants	(...) - en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des	Dans les zones définies par le plan d'exposition au bruit, l'extension de l'urbanisation et la création ou l'extension d'équipements publics sont interdites

publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances et des opérations de reconstruction rendues nécessaires par une opération de démolition en zone A ou B dès lors qu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la population exposée aux nuisances, que les normes d'isolation phonique fixées par l'autorité administrative sont respectées et que le coût d'isolation est à la charge exclusive du constructeur.	qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances et des opérations de reconstruction rendues nécessaires par une opération de démolition en zone A ou B dès lors qu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la population exposée aux nuisances, que les normes d'isolation phonique fixées par l'autorité administrative sont respectées et que le coût d'isolation est à la charge exclusive du	équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances et des opérations de reconstruction rendues nécessaires par une opération de démolition en zone A ou B dès lors qu'elles n'entraînent pas d'accroissement de la population exposée aux nuisances, que les normes d'isolation phonique fixées par l'autorité administrative sont respectées et que le coût d'isolation est à la charge exclusive du	par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. 2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; 3° Dans les	publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. 2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; (Suppression de la mention spéciale sur la	n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. 2° Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, ne peuvent être admises que lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, elles peuvent, en outre, être admises dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C lorsqu'elles n'entraînent pas	exposés aux nuisances. (Suppression du paragraphe suivant) 2° Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, ne peuvent être admises que lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, elles peuvent, en outre, être admises dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C lorsqu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. (...) 5° A l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de	équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, ainsi que des constructions d'immeubles collectifs à usage d'habitation si elles s'accompagnent d'une réduction équivalente, dans un délai n'excédant pas un an, de la capacité d'accueil d'habitants dans des constructions existantes situées dans la même zone. 2° Les opérations de	lorsqu'elles conduisent à exposer immédiatement ou à terme de nouvelles populations aux nuisances de bruit. A cet effet : 1° Les constructions à usage d'habitation sont interdites dans ces zones à l'exception : - de celles qui sont nécessaires à l'activité aéronautique ou liées à celle-ci ; - dans les zones B et C et dans les secteurs déjà urbanisés situés en zone A, des logements de fonction nécessaires aux activités industrielles ou commerciales admises dans la zone et des constructions directement liées ou nécessaires à l'activité agricole ;
---	--	---	---	--	--	---	---	--

2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; 3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations	la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; 3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ; 5° (...) Pour les	constructeur. 2° La rénovation, la réhabilitation, l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes peuvent être admises lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances ; 3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ; 4° Les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter une zone D à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet des mesures d'isolation prévues à l'article L. 147-6. La délimitation	zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ; 4° Les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter une zone D à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet des mesures d'isolation prévues à l'article L. 147-6. La délimitation	zone C) 3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes ; (...) 5° A l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores. (...)	d'accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. (...) 5° A l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores. (...)	réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentationsignificative de la population soumise aux nuisances sonores. (...)	renovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, ne peuvent être admises que lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, elles peuvent, en outre, être admises dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la	- en zone C, des constructions individuelles non groupées situées dans des secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics dès lors qu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. 2° Les opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi que l'amélioration, l'extension mesurée ou la reconstruction des constructions existantes, ne peuvent être admises que lorsqu'elles n'entraînent pas un accroissement
---	---	--	---	---	--	--	--	---

<p>existantes ; (...) 5° (...) Postérieurement à la publication des plans d'exposition au bruit, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de tels secteurs peuvent également être délimités par arrêté préfectoral pris après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement .</p>	<p>aérodromes dont le nombre de créneaux attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture, une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes. (...)</p>	<p>aux populations existantes ; (...)</p>	<p>d'une zone D est obligatoire pour les aérodromes mentionnés au I de l'article 1609 quaterviciesA du code général des impôts ; (...)</p>	<p>urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores. Postérieurement à la publication des plans d'exposition au bruit, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de tels secteurs peuvent également être délimités par arrêté préfectoral pris après enquête publique.</p>			<p>zone C lorsqu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances. 4° Les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter une zone D à l'intérieur de laquelle les constructions sont autorisées mais doivent faire l'objet des mesures d'isolation acoustique prévues à l'article L. 147- 6. La délimitation d'une zone D est obligatoire pour les aérodromes visés au 3 de l'article 266</p>	<p>de la capacité d'accueil d'habitants exposés aux nuisances, elles peuvent, en outre, être admises dans les secteurs déjà urbanisés et desservis par des équipements publics de la zone C lorsqu'elles n'entraînent qu'un faible accroissement de la capacité d'accueild'habitants exposés aux nuisances. 3° Dans les zones A et B, les équipements publics ou collectifs ne sont admis que lorsqu'ils sont nécessaires à l'activité aéronautique ou indispensables aux populations existantes.</p>
---	---	---	--	--	--	--	--	--

(...)

septies du code
des douanes.
Le contrat de
location
d'immeuble à
usage
d'habitation
ayant pour objet
un bien
immobilier situé
dans l'une des
zones de bruit
définies par un
plan
d'exposition au
bruit comporte
une clause
claire et lisible
précisant la
zone de bruit où
se trouve
localisé ledit
bien.

Annexe 7

« L'amendement Gonzalès » pour la suppression de la zone C du PEB

Article 41 (Loi n°2009-323 du 25 mars 2009)

I. – Après l'article L. 147-4 du code de l'urbanisme, il est inséré un article L. 147-4-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 147-4-1. – A compter du 20 février 2009, le plan d'exposition au bruit des aérodromes dont le nombre de créneaux horaires attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture ne comprend que des zones A et B.

« Toutefois, à l'intérieur du périmètre défini par la zone C préalablement au 20 février 2009, les 1o, 2o et 5o de l'article L. 147-5 restent applicables. »

II. – Après le 5o de l'article L. 147-5 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les aérodromes dont le nombre de créneaux attribuables fait l'objet d'une limitation réglementaire sur l'ensemble des plages horaires d'ouverture, une augmentation de la capacité de logements et de la population à l'intérieur de ces secteurs est autorisée dans une limite définie dans l'acte de création de ces secteurs ou dans une décision modificative prise dans les mêmes formes. »

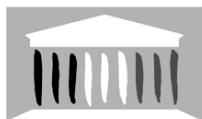
Après l'adoption de l'amendement, l'alinéa 5° définissant les secteurs de renouvellement, auquel l'article 41 de la loi fait référence est ainsi rédigé (article L147-5 du Code de l'Urbanisme):

5° A l'intérieur des zones C, les plans d'exposition au bruit peuvent délimiter des secteurs où, pour permettre le renouvellement urbain des quartiers ou villages existants, des opérations de réhabilitation et de réaménagement urbain peuvent être autorisées, à condition qu'elles n'entraînent pas d'augmentation de la population soumise aux nuisances sonores. Postérieurement à la publication des plans d'exposition au bruit, à la demande de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, de tels secteurs peuvent également être délimités par arrêté préfectoral pris après enquête publique.

Source : Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Annexe 8

Proposition de loi pour la délocalisation de l'aéroport d'Orly (juin 2011)



N° 3486

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011.

PROPOSITION DE LOI

relative à la desserte aérienne du Grand Paris,

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Didier GONZALES, Alfred ALMONT, Martine AURILLAC, Jacques Alain BÉNISTI, Claude BODIN, Françoise BRIAND, Chantal BRUNEL, Patrice CALMÉJANE, Bernard CARAYON, Charles de LA VERPILLIÈRE, Françoise de PANAFIEU, Bernard DEPIERRE, Olivier DOSNE, Daniel FIDELIN, Jean-Claude FLORY, Guy GEOFFROY, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOUJON, Michel GRALL, Michel HAVARD, Christian KERT, Pierre LASBORDES, Lionnel LUCA, Guy MALHERBE, Christine MARIN, Hervé MARITON, Christian MÉNARD, Georges MOTHON, Philippe MEUNIER, Jacques MYARD, Bernard PERRUT, Étienne PINTÉ, Michel PIRON, Henri PLAGNOL, Éric RAOULT, Jacques REMILLER, Jean ROATTA, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Yves VANDEWALLE, Gérard VOISIN, Michel VOISIN, Georges COLOMBIER, Françoise HOSTALIER, Jean-Michel FOURGOUS, Jean-Marc NESME, Jacques LE NAY, Yannick FAVENNEC, Didier JULIA, Alain MARC, Didier QUENTIN, Frédéric REISS, Françoise GUÉGOT, Philippe GOSSELIN, Marianne DUBOIS, David DOUILLET, Jean-Louis CHRIST, Pierre MORANGE, Jean-Pierre NICOLAS, Éric WOERTH et Daniel SPAGNOU, députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le transport aérien est structurellement un secteur à forte croissance continue (en dépit de certaines conjonctures internationales pénalisantes).

Ainsi, entre 1982 et 2002, la croissance du transport aérien a été de 4 % par an. D'ici 2020, la DGAC prévoit un taux de croissance de l'ordre de 3,5 %, mais les constructeurs et les transporteurs tablent sur 5 %. Les aéroports franciliens pourraient ainsi accueillir au total 1,35 million de mouvements d'avions d'ici 10-15 ans.

Le rapport de la mission parlementaire présidée par François-Michel Gonnot (pourtant publié en 2003 dans les turbulences d'après 11 Septembre) formulait déjà l'hypothèse de 1,25 million de mouvements en Île-de-France pour 2020.

D'autres prévisions font état d'un doublement du trafic à l'horizon 2025.

Aéroports de Paris, par la voix de son président, tout comme la DGAC, ont annoncé que le dispositif actuel permettrait de tenir jusqu'en 2020-2025 mais pas au-delà.

Ainsi, comment accueillir d'ici 15 ans en Île-de-France cette hausse de plusieurs centaines de milliers de mouvements supplémentaires, sachant qu'Orly est plafonné à 200 000 mouvements environ et que Roissy commence à montrer ses limites environnementales ?

Comment anticiper la gestion du trafic aérien en Île-de-France avant que l'asphyxie ne vienne perturber l'attractivité (tourisme, développement économique...) de notre région-capitale ?

La Cour des comptes, dans son rapport sur les aéroports français, estime que « l'État ne peut s'abstenir de prendre dès à présent les dispositions préservant sa capacité d'offrir, le moment venu, un complément à Roissy-CDG. »

Si la desserte interne (métro automatique) et la desserte maritime (LeHavre) du Grand Paris ont été mises en avant, il convient, dès aujourd'hui, de donner des éléments de réponse sur la desserte aérienne du Grand Paris.

En outre, le Grand Paris a pour ambition d'aménager le territoire et d'améliorer l'habitat à l'aune des principes définis par le Grenelle de l'Environnement.

Le législateur doit donc compléter la loi du Grand Paris afin de faire face aux enjeux de sa desserte aérienne avec comme objectif de limiter au maximum les nuisances dans les parties urbanisées du territoire francilien et de penser autrement l'aménagement foncier de la région-capitale.

Tel est l'objet de la proposition de loi que je vous demande, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi a pour objectif de compléter la loi du Grand Paris afin de faire face aux enjeux de sa desserte aérienne, en limitant au maximum les nuisances dans les parties urbanisées du territoire francilien et en appréhendant autrement l'aménagement foncier de la région-capitale.

Article 2

À la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, après le mot: « fluvial », est inséré le mot : « , aérien ».

Article 3

L'article 2 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris est complété par un V ainsi rédigé :

« V. – La création d'un système aéroportuaire assurant la desserte aérienne du grand bassin parisien est un objectif d'intérêt national.

« Avant le 1^{er} janvier 2012, le gouvernement présente un rapport au Parlement sur la mise en place du système aéroportuaire du Grand Paris.

« Ce rapport prend en compte la nécessité de soulager les nuisances aériennes actuelles subies par les populations habitant dans les secteurs urbanisés du Grand Paris et de garantir une attractivité forte de la région- capitale.

« Il envisage également toutes les options permettant notamment de rééquilibrer l'aménagement du territoire francilien, d'améliorer l'habitat et de répondre aux objectifs de 70000 logements par an fixés par l'article 1^{er} de la présente loi relative au Grand Paris.

« Ce rapport présente ainsi toutes les possibilités de réorganisation des plateformes desservant actuellement le bassin parisien, y compris la délocalisation des plateformes les plus insérées dans un tissu urbain dense comme celle d'Orly et le plafonnement de Roissy-Charles-de-Gaulle et son couvre-feu. »

Source : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion3486.pdf>

Annexe 9

Communiqué de presse du Conseil général de l'Essonne : Non à la délocalisation d'Orly !

Communiqué de presse

Évry, le 20 juin 2011

NON à la délocalisation de l'aéroport d'Orly !

Délocaliser l'aéroport d'Orly. C'est la proposition¹ déposée par des députés UMP, dont trois parlementaires essonniers, relançant un sujet débattu au début des années 2000, avant d'être abandonné.

L'aéroport d'Orly a depuis dix ans renforcé son ancrage territorial et développé son potentiel économique, en intégrant la plateforme aéroportuaire dans une véritable dynamique économique. La démarche initiée par les Conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne autour du "Pôle d'Orly" a permis de réunir les élus locaux concernés et de porter collectivement une double ambition : le développement économique durable et l'amélioration des conditions de vie, qui visent à réaffirmer le rôle moteur du territoire du pôle dans le développement métropolitain.

Conscient de l'attractivité de ce territoire, le Conseil général de l'Essonne, à travers une motion qui sera présentée en séance publique le 27 juin prochain, s'oppose à la délocalisation proposée de l'aéroport d'Orly, celle-ci ayant des impacts très négatifs sur le développement des territoires essonniers ainsi que sur l'emploi dans le sud-francilien.

Le Conseil général dénonce par ailleurs la proposition de création d'une nouvelle infrastructure qui renforcerait le développement du transport aérien, ses impacts écologiques négatifs ainsi que le centralisme aéroportuaire francilien.

"C'est une proposition totalement incohérente au regard des projets gouvernementaux et régionaux de développement des transports en commun. Depuis 10 ans, l'aménagement de ces territoires a été pensé autour de l'aéroport d'Orly", juge Jérôme Guedj, Président du Conseil général de l'Essonne. "Une telle proposition vient ainsi remettre en cause des années de travail concerté et un investissement considérable consenti à la fois par l'État et mais aussi par les collectivités à l'instar du T7, du prolongement de la ligne 14, du métro automatique à capacité adaptée entre Orly et Versailles ou encore de la gare LGV sous les aéroports".

"Des solutions alternatives existent", renchérit Francis Chouat, 1^{er} Vice-président du Conseil général en charge de l'aménagement et du développement des territoires, des transports, de l'emploi et des politiques contractuelles, qu'il s'agisse "du développement de l'intermodalité air-fer (LGV) et du report modal du trafic aérien vers le rail notamment pour les trajets Paris-Provence, ou encore du rééquilibrage de l'utilisation des aéroports français au profit des aéroports régionaux". Les récents débats autour de la LGV interconnexion Sud ou celui à venir sur la liaison Paris-Orléans-Clermont-Lyon viennent confirmer ces intentions et la centralité d'Orly dans le dispositif francilien.

Le Conseil général de l'Essonne entend cependant rester force de propositions pour un développement équilibré et durable de l'aéroport d'Orly, en privilégiant la diminution des nuisances sonores auprès des riverains. Fidèle à ses engagements en faveur du développement durable et solidaire, le Conseil général maintiendra sa vigilance pour un respect de la limitation du nombre quotidien de mouvements, des couvre-feux et pour l'utilisation de quotas d'émission de gaz à effet de serre au niveau européen.

¹ Proposition de loi du 1^{er} juin 2011 relative à la délocalisation des plateformes aéroportuaires franciliennes, déposée par des députés UMP à l'Assemblée nationale, dont trois parlementaires essonniers, Mme Françoise Briand, MM. Guy Malherbe et Pierre Lasbordes.

Contact : Mathieu CUSSOT
Téléphone : 01 60 91 91 47
Portable : 06 77 80 24 72
Télécopie : 01 60 91 91 24
E-mail : mcussot@cg91.fr



Annexe 10

Discours prononcé par le Général De Gaulle pour l'inauguration de l'aéroport d'Orly le 21 février 1961

ALLOCUTION PRONONCÉE A L'INAUGURATION DE L'AÉROGARE D'ORLY

Mon premier mot sera pour saluer M. Maga, Président de la République dahoméenne qui est présent à cette cérémonie.

Avec beaucoup d'intérêt et non sans quelque émotion, nous avons entendu l'exposé si précis du Président de l'Aéroport de Paris¹ et l'allocution magistrale de M. le Ministre des Travaux publics et des Transports². En somme, la cérémonie d'aujourd'hui consacre l'Aérogare d'Orly comme l'une des plus frappantes réalisations françaises. Devant cette grande réussite, nous exprimons la satisfaction nationale.

L'Aérogare est, en effet, par sa conception et par ses dimensions, en proportion directe avec l'énorme et grandissant trafic de l'Aéroport de Paris. Elle correspond très bien, pour ce qui est de son emplacement, de son aspect, des voies qui la desservent, à ce qu'est et à ce que devient la capitale de la France. Elle est parfaitement adaptée, dans son architecture et dans son équipement, à la multiplicité et à la complexité des arrivées et des départs par air des millions de voyageurs qui passent ici chaque année et dont le nombre ne cesse de s'accroître. Elle est construite en matériaux rigoureusement choisis, façonnés et ajustés pour l'usage qui doit être le leur. Bref, si jamais un ouvrage justifia, d'une part la fierté de ceux qui l'ont édifié de leur cerveau ou de leurs mains, d'autre part le témoignage du pays qu'ils ont ainsi servi, c'est bien celui que voilà, à la rencontre du ciel et de la terre.

Mais la cérémonie d'Orly est aussi une affirmation. En révélant cet imposant travail, nous nous donnons en effet pour capable non seulement de vivre en notre siècle, mais encore, dans une certaine mesure, de le marquer et de le conduire. De même qu'en inventant et répandant, par exemple, la « Caravelle »³, le « Mirage »⁴, l'« Alouette »⁵, etc., nous aidons l'homme à se servir de l'air, ainsi, en mettant en service cette grandiose construction, nous ajoutons quelque chose d'exemplaire aux communications humaines du présent et de l'avenir. Sans nous tenir pour comblés, ni nous livrer à l'outrecuidance, prenons acte de notre valeur telle qu'elle est aujourd'hui démontrée.

Puisse donc s'affermir ici, en même temps, une ambition nationale plus que jamais nécessaire ! Je dis bien : une ambition, quoi qu'en puissent penser ceux qui toujours doutent, nient et, comme disait Nietzsche, « clignent ». Dans la compétition des peuples, faute de laquelle l'Humanité serait vouée à se pourrir et à mourir, nous voulons avoir notre place et, à l'occasion, l'emporter. Car, par contraste avec une autre époque où l'activité intérieure était comme bloquée sous une sorte de plafond, voici qu'en l'ère industrielle, notre pays s'aperçoit que toutes ses limites reculent, qu'il a en lui toutes les sources de la puissance et du rayonnement et qu'il peut se transformer, au point d'être, une fois de plus, l'un des plus jeunes et des plus grands.

Orly nous a, ce matin, confirmés dans cette attitude.

1. M. Pierre Boursicot.

2. M. Robert Buron.

3. Avion à réaction moyen-courrier, produit par Sud-Aviation.

4. Avion de combat à réaction, produit par la Société Dassault.

5. Hélicoptère produit par Sud-Aviation.

Annexe 11

Le Projet de Fin d'Etude architecturales sur le Cœur d'Orly. Une archéologie du schéma d'aménagement du Pôle d'Orly.

« LL : Le PFE dont vous me parliez... ça s'est construit comment ce sujet, il est sorti d'où ?

GA : C'est quelqu'un d'ADP qui nous l'a proposé, Pierre Vidailhet, très passionné d'urbanisme, qui a proposé ce sujet et un autre sur Roissy qui a eu lieu l'année d'après je crois.

LL : La commande, c'était quoi exactement ?

GA : Pierre Vidailhet était très intéressé par construire un projet sur Cœur d'Orly. Devillers a gagné la consultation ensuite. Mais y'a eu un petit accident dans le fil de la conception de ce projet, quand j'ai incité les étudiants à regarder l'impact de ce projet sur le territoire, moi je les ai incités à s'ouvrir sur le territoire, ce qui n'était pas la commande évidemment, mais ADP c'était pas son problème le territoire donc ils nous ont dit, c'est pas ce qu'on vous a demandé... donc un peu de déception.

LL : Comment a été reçu le résultat, exactement ?

GA : A l'époque, on a été le présenter et il a été mal reçu. Parce que justement, c'était l'époque où on disait, y'a pas de raisons d'élargir le sujet et de faire rentrer dans le jeu les collectivités locales, les départements et ceci et cela, c'est le projet immobilier d'ADP, et il en maître tout seul. Ensuite, le directeur des projets d'aménagement a changé, et la position a changé aussi. Mais au départ c'était ne vous mêlez pas de ça...

Le projet a été mis dans une armoire, il a été enterré, et il est ressorti dans le cadre des Assises, ce sont les Assises qui ont remis l'accent sur les deux axes. Et dans le cadre de ce projet, on mettait aussi l'accent sur le Sénia, qui a un potentiel foncier énorme, pile à la croisée des deux axes... Donc je pense qu'ils ont dû être quand même un peu surpris que ce qu'ils avaient considéré comme nul et non avenu réapparaisse sous une autre forme, porté par les collectivités.

LL : Vous y avez revu, dans la salle aux Assises, les personnes d'ADP ?

GA : Oui, mais pas la directrice de l'aménagement de l'époque, qui avait changé. Mais Pierre Vidailhet, qui est en quelque sorte, je dirais, le responsable de tout ça, c'est lui qui a planté la graine, en demandant à ce master de se pencher sur la question. Alors évidemment, la commande n'était pas celle-là, le master n'était pas obligé d'aboutir à cette idée des deux axes. La commande, c'était à l'intérieur du périmètre d'ADP, il y avait qui s'appelle Cœur d'Orly, qui n'est que de l'immobilier, qui d'ailleurs a vécu sa vie, puisqu'il a fait l'objet d'un concours que Devillers a remporté. »

Annexe 12

Quelle gouvernance pour le Pôle d'Orly ?

Les Assises du pôle d'Orly doivent bénéficier d'une structure qui assurera la pérennisation des premiers acquis engrangés (reconnaissance des enjeux aériens pour le sud francilien, meilleure écoute des riverains, sensibilisation au développement économique du pôle, définition des grandes infrastructures de déplacement, collaboration ADP, coproduction inter départementale...). (...)

La mise en œuvre du projet de pôle ne pourra se faire sans la création d'une structure ad hoc, en mesure de fédérer les acteurs et de s'assurer de la mise en œuvre du projet à ses différentes phases. (...) Plusieurs solutions existent :

Une communauté aéroportuaire : les communautés aéroportuaires ont été créées par une loi récente de février 2004, dans la précipitation, pour « *gérer les conflits d'usage propres aux activités aéroportuaires* », objectif singulièrement limitatif. Elles ont pour mission de faire respecter l'environnement et la qualité de vie des riverains, de s'assurer de l'impact économique pour le territoire et notamment l'accès à l'emploi des riverains et enfin d'informer la population. La Région devrait en être le pilote. Mais la Région Ile de France est réservée, du fait notamment de l'absence de ressources stables, la contribution financière des entreprises, au début obligatoire étant in fine facultative. Cette structure est donc fragile et viendrait de plus se superposer à de multiples structures existantes dans le domaine aéroportuaire.

Un syndicat mixte (comme celui de l'aéroport Notre dame des landes, ou celui du PNR du Gatinais) serait un véritable maître d'ouvrage. Il pourrait conduire les études préalables du centre de conférences international, participer à la création d'indicateurs environnementaux, être partenaire à part entière du projet d'ADP pour les principales infrastructures publiques du cœur d'Orly dont il réaliserait partie, et serait membre de l'OIN de Seine Amont. Mais ces missions de maîtrise d'ouvrage sont fort coûteuses en budgets et en moyens humains et présenteraient le risque de figer le projet à un stade encore partiellement inabouti. Enfin, le syndicat risquerait d'apparaître comme une énième institution représentante des seuls pouvoirs publics dans un univers, notamment celui d'Orly, qui n'en manque pas.

Une association ouverte et ambitieuse : une simple association est en mesure d'accomplir les missions d'accompagnement de la mise en œuvre du projet dans cette phase intermédiaire.

- 1^{er} type : l'association du type « *conférence territoriale de la vallée scientifique et technologique de la Bièvre* », dont la mission est principalement de faire reconnaître le territoire, mission qui paraît un peu trop réductrice dans le cadre du pôle d'Orly,

- 2^{ème} type : une association du type ACTEP (*association des collectivités locales de l'est parisien*) semble plus adaptée. Structure légère composée d'un effectif réduit (3 agents) et alimentée par des cotisations faibles (1000 F par membre en 2000), elle mobilise des subventions publiques variées, s'appuie pour l'essentiel sur les contributions et études de ses différents membres (toutes les collectivités locales du périmètre) et cumule deux types de missions : **mobiliser et fédérer les acteurs du territoire d'une part, concevoir le projet global de développement économique d'autre part**, en incluant les problématiques de transport, d'environnement et de formation.

Ce modèle ne peut être directement plaqué sur le pôle d'Orly car il n'implique pas assez les autres partenaires institutionnels (ADP...) et non institutionnels (associations environnementalistes...) mais sa souplesse et sa légèreté en font d'ores et déjà un acteur interlocuteur à forte lisibilité, interlocuteur devenu incontournable, notamment pour la Région.

La gouvernance de cette association est un problème essentiel : pas trop large pour éviter la congestion et l'immobilisme, pas trop resserrée pour être légitime. Elle pourrait être conduite dans un premier temps par les Départements qui en assureraient le démarrage, par Présidence successive des deux Présidents en s'appuyant sur leurs services, au sein desquels seraient simplement identifiés les collaborateurs en charge du dossier. Dans un 2^{ème} temps (un, deux ans ou plus?), la présidence pourrait être confiée à un Maire du secteur central du pôle, alternativement un maire essonnien et un maire val de marnais, afin que les Départements gardent leur rôle de stratèges, d'impulseurs et d'accompagnateurs mais ne suppléent pas les collectivités locales de terrain, au risque de se disperser et de démobiliser lesdits acteurs de terrain. Selon ce schéma, chaque acteur pourrait, sous couvert du comité de pilotage, être pilote pour un projet de sa compétence ou conforme à ses priorités (ex : Départements pour TC, routes et peut être partenaires privilégiés pour le centre de conférences international).

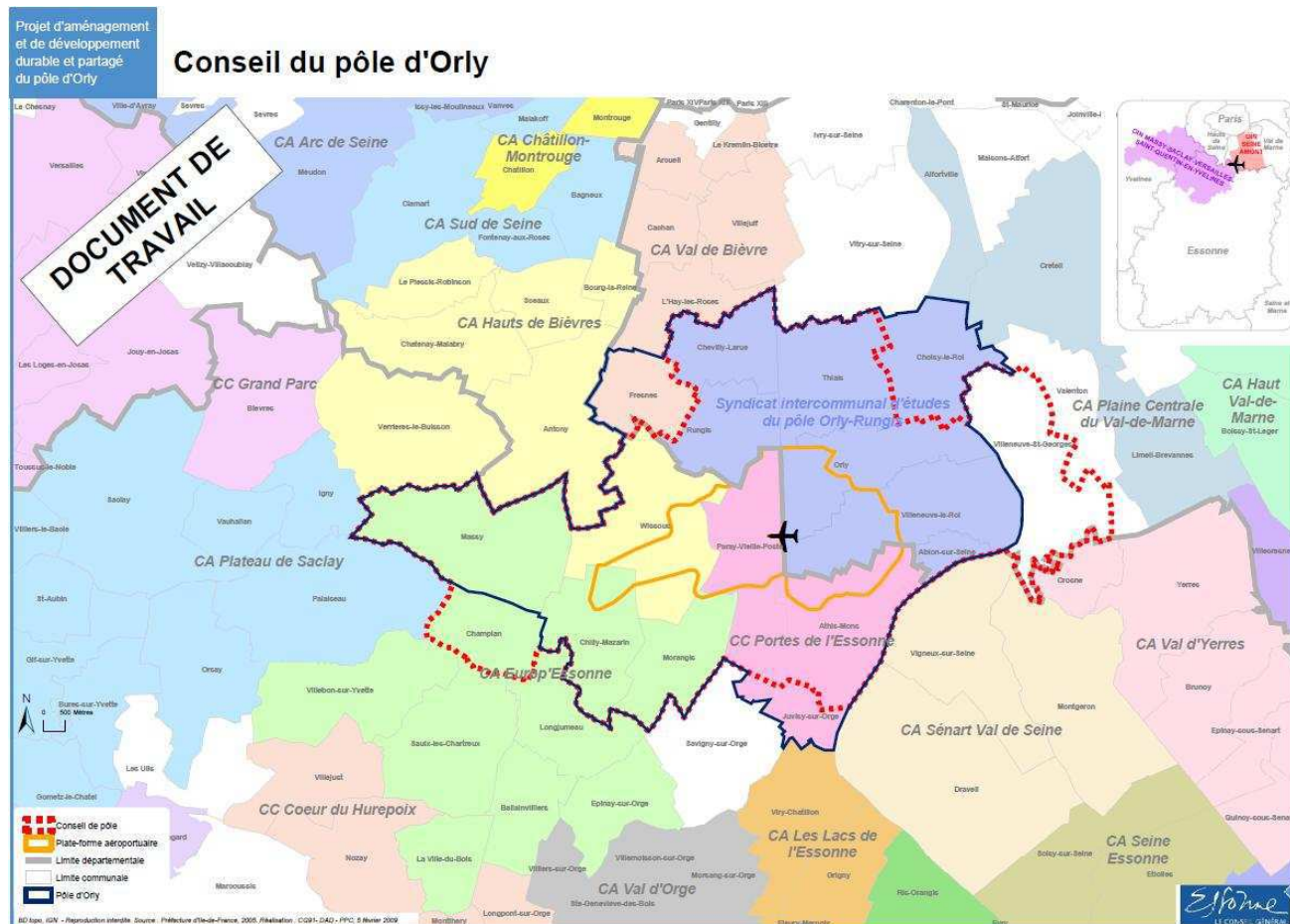
Pourrait être envisagé un conseil d'administration composé de plusieurs collèges représentatifs de l'ensemble des acteurs du territoire, complété d'un comité de pilotage restreint, seulement ouvert aux acteurs principaux, essentiellement les principaux maîtres d'ouvrage et financeurs potentiels.

Le 20/11/2006

Alain Cluzet

Annexe 13

Le Conseil de Pôle : un périmètre négocié. Comparaison avec le périmètre du Pôle d'Orly



Source : Pôle prospective et cartographie, CG91

Annexe 14

L'intégration de Villeneuve-le-Roi au Conseil du Pôle d'Orly : un combat politique



octobre 2008

Madame, Mademoiselle, Monsieur,

Les questions relatives à l'aéroport d'Orly sont fondamentales pour la qualité de vie de nos familles.

Aujourd'hui, les motifs d'inquiétude sont nombreux. La révision prochaine du Plan d'Exposition au Bruit, les propositions en faveur de la construction d'une aérogare supplémentaire, de l'ouverture de lignes intercontinentales et de l'arrivée des très gros porteurs sont autant de sujets à suivre avec la plus grande vigilance.



Il est donc crucial que notre ville puisse défendre nos acquis environnementaux.

Or, le Conseil Général vient de créer un Conseil du pôle d'Orly, « instance stratégique où se coordonnent les décisions pour le développement du pôle ».

Dans ce cadre, la majorité départementale a décidé, lundi 13 octobre, que siègeront dans cette instance les maires des communes riveraines de l'aéroport ... **sauf Villeneuve-le-Roi.**

Il est à souligner que certains élus, qui eux sont représentés dans ce nouveau conseil, comme le maire d'Orly, réclament un développement aéroportuaire car leurs communes bénéficient des retombées financières sans en avoir les nuisances.

Dans ces conditions, **l'exclusion de notre ville n'est pas acceptable !**
Nous devons faire respecter notre cadre de vie.

Aussi, dans cet esprit, **je vous propose d'appuyer ma démarche auprès du Conseil Général en demandant l'intégration de notre commune au sein de ce conseil du pôle d'Orly** (coupon-pétition ci-joint).

Je vous prie de croire, Madame, Mademoiselle, Monsieur, en l'expression de mes sentiments dévoués.

Bien à vous

Didier GONZALES
Député
Maire de Villeneuve-le-Roi

Annexe 15

Demande d'intégration des associations de riverains au Conseil du Pôle d'Orly

Un strapontin pour les riverains

« Nous avons gagné une bataille mais pas la guerre. » Michel Grenot, président de l'association essonnienne Alerte nuisances aériennes !, n'est vraiment pas content. Hier, lors de la première Conférence de développement durable du pôle d'Orly, les conseils généraux du Val-de-Marne et de l'Essonne devaient annoncer que deux associations - dont la sienne - seraient intégrées à l'organe décisionnaire du pôle d'Orly.

L'objectif ? Participer avec les communes, les représentants de l'Etat et les conseils généraux à la prise de décisions concernant le pôle d'Orly. Et, pour siéger au conseil de pôle, les associations de riverains ont mené campagne depuis deux ans.

« Nous avons menacé de partir si nous n'étions pas intégrés », assure Michel Grenot. Mais ce matin, « M. Favier (NDLR : président (PC) du conseil général du Val-de-Marne) a annoncé, embarrassé, que deux associations feraient bien partie du conseil de pôle mais qu'elles auraient un statut particulier ».

Résultat : au lieu d'être décisionnaires, Alerte nuisances aériennes ! et OYE 349, une association val-de-marnaise, seront seulement consultantes.

« La guerre va continuer »

Laurent Garnier, vice-président du conseil général du Val-de-Marne en charge de l'aménagement du territoire et du développement économique, explique « qu'une

ambiguïté s'est installée avec les associations ». Pour lui, « pour pouvoir être décisionnaire, il faut détenir légalement cette compétence. Les assemblées élues gardent ainsi leurs prérogatives ». Pour les associations de riverains, cette proposition « a minima empêche de quitter les lieux ». Et « la guerre va continuer », prévient Michel Grenot. Car s'il y a « des gens qui sont dans un fauteuil et d'autres sur des strapontins, tous peuvent voir le spectacle ». Et c'est bien l'objectif des associations : « Vérifier toutes ces choses qui se passent habituellement dans notre dos. »

A.L.

Annexe 16**Note à l'Exécutif départemental : un exemple de mise en récit du Pôle d'Orly**

EVRY, le 23 septembre 2008

NOTE A L'ATTENTION DES

**Membres de l'Exécutif départemental
en vue de la séance du 6 octobre 2008**

Objet : Le projet du pôle d'Orly : avancées et grandes étapes à venir.

Cette note a pour objet de faire un point sur l'avancement du programme de travail 2008 en vue de la mise en place de la gouvernance du pôle d'Orly, prévue pour la fin 2008.

1. Rappel des grandes étapes de la démarche

- **1ères Assises 21 octobre 2005** : partage d'un diagnostic territorial et définition d'un objectif commun : faire du pôle d'Orly le premier pôle économique du Sud Francilien, avec et pour ses habitants dans un cadre de vie amélioré.
- **2^e Assises 21 novembre 2006** : un projet d'aménagement et de développement durable et partagé, construit à partir des travaux de cinq commissions thématiques pour proposer des axes prioritaires d'intervention. Cette étape a permis la reconnaissance du pôle d'Orly dans le SDRIF révisé, l'inscription d'un pôle tertiaire et centre d'affaires du sud francilien, l'inscription d'une gare TGV et d'un centre de congrès.
- **3^e Assises 7 décembre 2007** : présentation d'un système de gouvernance imaginé pour le pôle d'Orly, annonce des premières échéances pour sa mise en œuvre en 2008 et de l'élaboration d'une charte de développement durable partagée pour le pôle d'Orly.

Pour mémoire, le système de gouvernance se compose de deux instances (cf. Annexe 1):

➤ **Le Conseil de pôle :**

Il rassemble les principaux décideurs du pôle. Il se réunit au minimum deux fois par an, est chargé de :

- la valorisation et promotion commune du pôle,

- la coordination des décisions sur les projets structurants,
- la recherche de consensus sur le financement des projets.

➤ **La Conférence de développement durable**

Elle pérennise la démarche de concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire. Elle se réunit au minimum 2 fois par an (juin et décembre) et est chargée de :

- la production de la charte de développement durable,
- la production et suivi des indicateurs,
- la concertation sur les projets et études des acteurs du pôle.

2. Les conditions de mise en place de la gouvernance enfin réunies

Tous les acteurs, à l'exception de l'Etat, sont aujourd'hui prêts à créer la gouvernance :

- L'assemblée départementale essonniennne a délibéré le 28 janvier dernier sur la "mise en œuvre du projet d'aménagement et de développement durable et partagé du pôle d'Orly et de son dispositif de gouvernance". Elle a notamment validé la convention d'engagement du Conseil de pôle et désigné les représentants des collectivités essonniennes (CC des Portes de l'Essonne, CA Europ'Essonne, Chilly-Mazarin et Wissous).
- Le Conseil général du Val-de-Marne a délibéré lors de son assemblée départementale du 13 octobre, pour désigner les représentants des collectivités val-de-marnaises (communes d'Orly, de Thiais, d'Ablon-sur-Seine et de Villeneuve-St-Georges).
- Le Président du Conseil régional nous a adressé un courrier favorable à sa participation au Conseil de pôle et à la signature de la convention d'engagement.
- Le Président d'Aéroports de Paris a également envoyé un courrier de réponse favorable.
- Seul l'Etat n'a, pour l'instant, pas répondu officiellement. Une rencontre particulière doit donc être organisée avec le DREIF et le Préfet de Région.

3. Un positionnement régional réaffirmé auprès de l'Etat

Dans le cadre des débats sur le devenir de la métropole francilienne, une contribution a été remise par le Conseil général à Christian Blanc suite à l'annonce de l'Etat relative au Plateau de Saclay, territoire prioritaire.

Ce document démontre que :

- le plateau constitue le cœur d'un moteur de développement autour de l'économie de la connaissance beaucoup plus large : celui de l'arc de l'innovation qui englobe les pôles d'Evry et d'Orly ;
- le développement et le rayonnement d'un cluster d'excellence mondiale ne pourront être effectifs qu'à cette échelle.

Cette contribution, qui s'inscrit dans la continuité d'Essonne 2020, souligne ainsi l'importance stratégique du pôle d'Orly pour conforter cette dynamique de l'innovation à la fois en tant que carrefour d'échange international et futur pôle tertiaire du Sud francilien.

Elle insiste en outre sur la nécessité d'accélérer les projets et équipements structurants de cet arc de l'innovation et en particulier le site propre entre Massy et Orly en vue d'assurer à terme une liaison structurante Orly/Massy/Saclay/Saint Quentin en Yvelines.

4. Des avancées opérationnelles réelles en 2008 (Cf. Annexe 2 : compte-rendu détaillé)

Malgré le retard pris dans la mise en place de la gouvernance, les travaux opérationnels se sont poursuivis efficacement au sein des groupes thématiques, qui ont réuni la plupart des acteurs des Commissions de 2007 (les associations, ADP, l'ACNUSA, l'ADOR, les CCI, Bruitparif, l'IVS, le STIF...).

Parmi les avancées les plus significatives peuvent être cités :

- La finalisation en cours du **projet d'aménagement pour le pôle** par M. Laurent Bécard. Les départements vont disposer de scénarios de développement de Cœur d'Orly intégrant des hypothèses de localisation d'un pôle d'échanges TC, qui leur permettra de préciser leur positionnement vis-à-vis d'ADP, notamment sur les questions de réservation des emprises nécessaires pour les infrastructures de transport. En outre, le travail de concertation avec les communes et intercommunalités concernées engagé à cet effet a permis de débloquer certains projets, notamment celui de la **déviations de Paray-Vieille-Poste**, en vue de l'aménagement d'un boulevard urbain pour contourner la plate-forme aéroportuaire.
- L'aboutissement du travail de coordination des politiques en faveur de l'entreprise, de l'emploi, de la formation et de l'insertion sur le pôle d'Orly qui va se traduire par la mise en place du dispositif régional de **pacte territorial** pour fin 2008. Après celui de Plaine Commune, ce sera le 2ème pacte régional à être signé. De son côté, l'Etat a relancé son service pour l'emploi interdépartemental (SPEI).
- La mise en place des deux premiers groupes de travail "bruit-traffic" et "économie et emploi" qui se sont réunis à 4 reprises en 2008 en vue de construire un **système d'indicateurs de développement durable**.
- Le suivi de la mise en œuvre des mesures pour **l'amélioration de l'aide à l'insonorisation**. Sur les 12 derniers mois, le produit de la TNSA a augmenté de 75% par rapport à la période précédente. 17 M€ attendus en 2008 contre 11 M€ en 2007. Le retard accumulé à Orly avec 1 348 dossiers en instance fin 2007, dont une centaine déposée avant 2004, est en passe d'être résorbé progressivement.
- L'élaboration d'une base de travail pour la **charte de développement durable** : une synthèse des propositions et objectifs issus des précédentes Assises a été élaborée, afin d'engager les travaux d'un groupe de travail sur la charte dès le lancement de la Conférence de développement durable.

5. Les prochaines étapes

- **Une priorité : réunir les instances de gouvernances (Décembre 2008)**

Le Conseil de pôle doit être mis en place avant la fin de l'année, notamment pour préparer et partager le discours stratégique en vue du prochain CIACT, ainsi que pour améliorer la coordination sur la conduite de l'opération Cœur d'Orly d'Aéroports de Paris.

Il est également nécessaire de réunir la **Conférence de développement durable** dans les plus brefs délais pour maintenir la mobilisation des acteurs, acter de l'avancée des travaux et rester moteur dans l'actualité aéroportuaire francilienne.

Les travaux des Commissions et des groupes de travail se poursuivront en 2009. Les propositions issues de la Conférence de développement durable doivent servir à définir le programme de travail de la concertation pour 2009, centré sur l'élaboration de la charte de développement durable pour le pôle.

➤ **Elaborer une contribution commune pour le prochain CIIACT**

La tenue d'un CIIACT Ile-de-France début 2009 est l'occasion de porter un discours ayant pour objectif une montée en puissance du pôle d'Orly dans les débats actuels sur le devenir de l'Ile de France et l'organisation métropolitaine de la région-capitale. Il s'agit de faire reconnaître les enjeux majeurs d'aménagement du pôle à l'échelle régionale et d'aller au-delà d'un simple affichage de "redynamisation du pôle d'Orly" évoqué dans le SDRIF pour se positionner, à partir du potentiel de développement et notamment des 1 000 ha disponibles, en tant que "3ème pôle tertiaire d'Ile-de-France avec la Défense et Roissy".

Dans ce cadre, une contribution commune des deux Départements sera rédigée et proposée à la Conférence de pôle. Il importe en effet de porter lors de cet événement un discours commun avec l'ensemble des acteurs partis prenantes du pôle. Celui-ci doit notamment permettre d'articuler les différentes visions et propositions formulées par les partenaires, tels que celles de l'EPA ORSA, avec celle du département sur le Plateau de Saclay.

L'enjeu est de convaincre l'Etat de rebattre les cartes sur ce pôle : implication financière pour des équipements structurants et infrastructures majeures tels le centre des congrès, la gare TGV ou le TCSP Massy-Orly.

➤ **Poursuivre les négociations avec ADP sur l'opération Cœur d'Orly qui doit s'afficher comme vitrine du renouveau du pôle d'Orly**

Suite à la désignation du groupement Altaréa / Foncière des Régions comme promoteur de la 1^{ère} phase de Cœur d'Orly en janvier dernier, l'opération est entrée en phase opérationnelle avec le dépôt d'ici la fin de l'année des 3 premiers permis de construire représentant 70 000 m² de SHON.

Pour autant, les modalités d'organisation des différentes maîtrises d'ouvrage (bâtiments, équipements structurants, voiries, transports en commun...) ainsi que le partenariat avec les collectivités territoriales restent à définir.

Dès lors, le Conseil de pôle sera le lieu privilégié des échanges sur le suivi de l'opération Cœur d'Orly, formalisant ainsi un mode partenarial d'échanges faisant défaut jusqu'à lors. Cela va permettre :

- d'établir un montage financier de l'opération intégrant notamment le coût des différents investissements induits (publics et privés) et les retombées fiscales attendues ;
- de pouvoir proposer un scénario pour la réalisation du centre de congrès afin de l'intégrer physiquement et financièrement dans l'opération ;
- de peser sur les prochaines consultations des promoteurs investisseurs lors des phases suivantes.

➤ **Mettre en œuvre le Pacte territorial pour l'emploi, la formation et le développement économique**

Après la signature du document avec la Région, il conviendra de finaliser le plan d'actions partenarial élaboré en 2007-2008 et de le mettre en œuvre.

➤ **Rédiger la Charte de développement durable du pôle d'Orly**

L'actualité des débats et de la concertation autour des aéroports nationaux, et franciliens en particulier, rend nécessaire de poursuivre la dynamique d'innovation engagée sur Orly en matière de concertation. Il s'agit de ne pas perdre l'avance acquise en termes de gouvernance aéroportuaire et de rester force de propositions sur la gestion des trafics et des nuisances induites.

Au niveau national, les premiers projets de loi issus du Grenelle concernent la réglementation du trafic aérien et doivent être suivis de près dans leur mise en application, et faire l'objet d'une coordination avec l'ensemble des acteurs du pôle. Au niveau francilien, la mission confiée par le Président de la République à M. Dermagne, Président du Conseil économique et social, relative à l'élaboration de la charte de développement durable de Roissy ne peut être le seul exemple d'action pour les territoires aéroportuaires. Les premières propositions de la mission Dermagne seront rendues publique à l'automne, il nous faut pouvoir y faire pendant le plus rapidement possible, afin d'affirmer la capacité des acteurs locaux à s'organiser volontairement et efficacement en faveur d'un développement durable de leur territoire.

En particulier, l'élaboration d'une charte de développement durable pour le pôle d'Orly, annoncée par les présidents des Conseils généraux lors des 3^{ème} Assises, peut être lancée lors de la Conférence de développement durable. Les travaux réalisés courant 2008 peuvent sans difficulté nourrir les réflexions et débats qui y auront lieu, et préparer un premier document-cadre de travail, préfigurant une charte et servant de base à la concertation.

Michel BERSON

Annexe 17

Délibération de l'Assemblée départementale : exemple de mise en récit de la Mission Sud Essonne



RAPPORT DU PRÉSIDENT AU CONSEIL GÉNÉRAL

4ème Commission Aménagement et développement durable



N° 2010-04-0021

SÉANCE DU 21 JUIN 2010	POLITIQUE : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SECTEUR : Aménagement
<p>TITRE : MISSION SUD ESSONNE</p> <p>RÉSUMÉ : La Mission Sud Essonne a été créée en mars 2008, suite aux dernières élections cantonales. Elle a été lancée officiellement le 15 octobre 2008 à Chamarande. Le présent rapport a pour objet de faire un bilan de la Mission et de dresser ses perspectives.</p> <p>INFORMATIONS BUDGÉTAIRES :</p>	

Ce rapport a été instruit par M. ROBIN JEAN-PAUL (0160918721) / Service territoires et grands projets / Direction de l'Aménagement et du Développement

N° Provisoire 21447

Le Conseil général de l'Essonne, soucieux de promouvoir une plus grande équité territoriale, s'est très largement investi depuis de nombreuses années en faveur d'un développement maîtrisé et durable du Sud Essonne.

Dès 1999, afin de mieux cerner les enjeux qui se posent sur ce territoire et identifier les besoins de ses habitants, le Conseil général lance alors deux études :

- Une étude d'aménagement qui identifie 3 entités territoriales : le Gâtinais, l'Etampois et le Dourdannais,
- Une enquête d'opinion à propos de la perception du Sud Essonne par ses habitants qui met en avant son cadre de vie agréable, mais aussi des attentes en termes d'emplois, de logements, d'animation et de services à la personne.

Cette analyse du territoire a permis d'entamer avec les élus locaux une réflexion autour de projets de territoires.

Ainsi, en 2001, le Conseil général décide d'organiser des **Assises pour le Sud Essonne** dans le but de lancer des réflexions territoriales partagées autour du Dourdannais, de l'Etampois et du Gâtinais, démarche qui, sur le Pays de Juine se poursuivra jusqu'à l'élaboration d'un diagnostic territorial partagé, d'une charte et d'un programme d'actions.

En 2004, le Département entame une réflexion stratégique d'aménagement et de développement équilibré et durable du territoire essonnien, **Essonne 2020**, dans laquelle il réaffirme sa volonté de garantir une plus grande équité territoriale et, à ce titre, d'accompagner de façon volontariste les territoires ruraux. Dans ce cadre, le Sud Essonne est identifié comme un territoire stratégique tant à l'échelle régionale que départementale.

A l'échelle métropolitaine, Essonne 2020, approuvé en septembre 2006, identifie ainsi une dynamique régionale à valoriser : l'arc vert sud francilien. Le territoire du Sud Essonne est inscrit au cœur de l'arc vert sud francilien. En son sein, il constitue un trait d'union permettant d'assurer une continuité « verte » entre deux pôles structurants complémentaires (les forêts de Rambouillet et de Fontainebleau), entre deux parcs naturels régionaux (Haute vallée de Chevreuse et Gâtinais français), entre toutes les villes royales du sud francilien (Dourdan, Etampes, Fontainebleau et Rambouillet). Par ces caractéristiques, ce territoire présente un caractère attractif à l'échelle francilienne et a le potentiel pour devenir un espace d'attractivité en terme de loisirs, tourisme et culture à l'échelle francilienne et en complémentarité avec le cœur d'agglomération. Au delà de cette fonction, l'Arc Vert Sud doit jouer un véritable rôle à l'échelle francilienne, non seulement en terme de loisir et de tourisme mais aussi plus globalement de développement économique. A travers cette dynamique, et face à la tendance observée de desserrement continu du Sud dans sa dépendance au Nord Essonne, il s'agit de valoriser les fonctions régionales du Sud Essonne.

Par ailleurs, à l'échelle départementale, Essonne 2020 fixe pour priorité le renforcement des liens entre le Conseil général et ses territoires au travers de la mise en place de Projets d'Intérêt Départemental (PID), nouveau cadre de coopération qui vise :

- d'une part, à coordonner, prioriser et accélérer la mise en œuvre des projets d'aménagement et d'infrastructure les plus structurants,
- d'autre part, à mieux adapter l'offre de service public aux spécificités de chaque territoire.

Le Sud Essonne est, dans ce cadre identifié comme un PID à part entière autour d'un défi majeur : tirer parti du potentiel touristique, naturel et agricole pour entraîner une dynamique de développement économique local tout en préservant la qualité de vie des habitants.

En 2008, l'engagement du Conseil général sur ce territoire est encore renforcé avec la création de la **Mission Sud Essonne**, unique mission départementale territorialisée et dont le pilotage politique est confié à Claire-Lise Campion et la coordination technique à la Direction de l'Aménagement et du Développement.

L'enjeu est double pour cette Mission :

- Il s'agit d'une part de faire reconnaître à l'échelle métropolitaine que ces territoires ruraux sont stratégiques non seulement en terme de qualité de vie mais aussi de développement économique autour duquel plusieurs champs d'investigation sont à envisager (éco activités, démarches innovantes autour de l'agriculture, tourisme, emploi et formation...).
- Il s'agit d'autre part à une échelle locale d'améliorer la qualité de vie des habitants, ce qui ne sera possible qu'en apportant des réponses ciblées et mutualisées à l'échelle de l'ensemble du Sud Essonne.

Au travers de la création de la Mission Sud Essonne, le Conseil général souhaite ainsi renforcer ses partenariats avec les structures intercommunales et les communes sud essonniennes pour mieux répondre collectivement aux nombreux défis qui sont posés sur ce territoire en créant **un cadre de coopération pérenne** visant à :

- Se mettre à la disposition des partenaires pour aider à la coordination des politiques et actions menées sur le Sud Essonne,
- Prioriser puis faciliter la mise en œuvre des projets d'échelle intercommunautaire structurants pour le territoire ;
- Mieux adapter l'offre de services publics aux besoins spécifiques des habitants et acteurs économiques du Sud Essonne,
- Faire reconnaître la place majeure qu'occupent ces espaces ruraux, grands « oubliés » des débats sur le Grand Paris, dans l'attractivité et la cohésion sociale de l'ensemble de l'Île-de-France.

Le périmètre couvert par la Mission Sud Essonne concerne en priorité les 7 cantons du Sud de l'Essonne (Dourdan, Saint-Chéron, Etrechy, La Ferté-Alais, Etampes, Milly-la-Forêt, Méréville) représentant 91 communes. Ce territoire compte 147 836 habitants et propose 39 600 emplois (en 2006). Avec 73117 actifs, le Sud Essonne a un taux d'emplois (emplois au lieu de travail / population active) d'environ 0,5.

Toutefois, les réflexions conduites au sein de la Mission peuvent englober un périmètre plus large, à géométrie variable, les échelles pertinentes d'intervention variant d'une problématique à l'autre. Ainsi, les communautés de communes du Pays de Limours, de l'Arpajonnais et du Val d'Essonne sont associées à la démarche.

Le présent rapport exposera tout d'abord un bilan de la première phase de la Mission Sud Essonne qui depuis son lancement en octobre 2008 jusqu'à la fin de l'année 2009, est devenue un cadre de coopération innovant et efficient tant en externe qu'au sein de l'institution départementale. Elle s'est ainsi affirmée comme un lieu nécessaire d'informations et d'échanges d'expériences entre les acteurs du territoire. Les commissions de la Mission Sud Essonne qui se sont tenues durant cette période ont également permis de partager les enjeux pour le développement du territoire auxquels il importe de

répondre collectivement pour identifier les priorités qui doivent guider l'action publique. Cette première partie de bilan se conclura par un point sur les avancées concrètes que la Mission Sud Essonne a permis de réaliser jusqu'à présent.

Dans une seconde partie, vous seront présentés les grands principes d'actions sur lesquels le Conseil général et ses partenaires souhaitent fonder la seconde étape de la Mission Sud Essonne afin d'en renforcer le caractère partenarial et opérationnel. Initiée dès 2010, cette seconde phase affiche ainsi deux ambitions fortes : que chaque territoire et partenaire puisse se saisir pleinement de la Mission, tout en concentrant l'action de celle-ci sur des outils et projets concrets. Dans cette optique, un programme de travail pour 2010/2011 a été défini collectivement dans le cadre de réunions de travail par sous secteurs géographiques. Deux priorités ont dans ce cadre été mises en avant lors de ce cycle de consultation : le développement économique et l'accessibilité aux services publics. Ainsi pour ces deux thématiques une méthode et un calendrier ont été établis : un « club des directeurs généraux » du Sud Essonne s'est tenu en avril 2010 en vue de préparer deux groupes de travail politiques courant mai.

Enfin, les Assises du Sud Essonne, programmées le 3 juillet prochain seront l'occasion d'évoquer les avancées portées par ces groupes de travail et d'engager la mise en œuvre opérationnelle des projets identifiés.

1. 2008 / 2009 : MISE EN PLACE D'UN CADRE DE COOPERATION PERENNE ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DU TERRITOIRE SUD ESSONNIEN.

Depuis le 15 octobre 2008, la Mission Sud Essonne se veut un lieu collectif de concertation et de réflexion, avec l'objectif de rassembler les élus et acteurs du Sud Essonne autour des enjeux du territoire et d'établir un socle pour l'élaboration d'une démarche partagée.

1.1. La Mission Sud Essonne : un cadre de coopération innovant et efficient tant en externe qu'au sein de l'institution...

Ainsi, cinq grands rendez-vous en configuration plénière ont ponctué la période 2008/ 2009 portant sur divers thèmes : développement économique, mobilités, cadre de vie et cohésion sociale (octobre 2008, septembre 2009), culture et sport (avril 2008) ou encore environnement, paysage et agriculture (décembre 2009, avril 2010).

Ces rencontres ont permis de rassembler l'ensemble des forces vives du territoire réunissant en moyenne plus de 50 personnes.

Dans ce cadre, la Mission a non seulement fédéré les communes et les établissements publics de coopération intercommunale du territoire mais aussi, plus largement, la plupart des acteurs institutionnels intervenant sur le territoire : l'Etat (sous-préfecture d'Etampes, DDEA), le Conseil régional, les chambres consulaires (CCI, CMA, Chambre d'agriculture), le Parc naturel régional du Gâtinais français, l'AEE, le CAUE de l'Essonne...

Ce premier cycle de rencontre a ainsi permis de mettre en avant :

- la pertinence d'engager une réflexion et des actions communes à l'échelle du Sud Essonne, bon nombre de problématiques ne pouvant être traitées efficacement aux seules échelles communales ou intercommunales. En effet, les débats en séances ont mis en avant le fait que

certaines enjeux phares comme le développement économique, les transports ou la cohésion sociale devaient être réfléchis de manière intercommunautaire.

- la légitimité du Conseil général à jouer un rôle d'ensemblier en réunissant autour d'enjeux et de projets phares pour le territoire les acteurs majeurs du développement territorial du Sud Essonne.

La mission Sud Essonne répond ainsi pleinement à la nécessité dernièrement soulignée par le Préfet dans le cadre des assises des territoires ruraux de « fédérer les acteurs du Sud Essonne autour d'une plate-forme d'échange et de co-construction ».

Au sein de l'institution, la MSE constitue également un cadre de coopération exemplaire. Pilotée par la Direction de l'Aménagement, elle a contribué à développer des liens de transversalités renforcés entre les différents services du Conseil général (DRCL, DDER, DENV, DSJVA, DDDS, DIRCULT, DIRDEP, DILEE, DPPE...) et ses organismes partenaires (AEE, CDT, CAUE91, PLIE, Mission locale d'Etampes, l'Établissement Public Foncier Île-de-France ...) en les impliquant fortement dans la construction de la démarche.

1.2. ... et un lieu nécessaire d'informations et d'échanges d'expériences

Les différentes commissions de la Mission Sud Essonne ont abordé les thèmes essentiels pour le développement du Sud Essonne. Pour chacun de ces thèmes, représentant un enjeu fort pour le territoire, la Mission a constitué un riche lieu d'information et d'échanges d'expériences.

- ***Un lieu d'information sur les politiques conduites non seulement par le Conseil général mais aussi par ses divers partenaires qui a permis à chacun de mieux connaître les leviers d'action mobilisables.***

Dans ce cadre, ont été présentées :

- divers politiques sectorielles ou outils mis en place par le Département témoignant de sa forte implication au quotidien auprès des collectivités et habitants du Sud Essonne : par exemple, un point d'information a été réalisé quant à l'assistance technique départementale en matière d'eaux ou sur les partenariats possibles en matière d'espaces Naturels Sensibles. Plus récemment une réunion a eu pour objet d'évoquer le plan guide Sud Essonne, déclinaison opérationnelle du Schéma départemental des paysages, qui permettra aux communes de mieux appréhender les enjeux paysagers de leur territoire, notamment dans le cadre de l'élaboration de leur plan local d'urbanisme.
- mais aussi des actions conduites par divers partenaires. A titre d'exemple, le CAUE a ainsi eu l'occasion de proposer aux communes son soutien dans leurs démarches de renouvellement de documents d'urbanisme (en particulier pour les communes du Sud Essonne le passage d'un POS à un PLU), et l'Établissement public foncier d'Île-de-France a pu expliquer ses missions ainsi que les différentes modalités de conventionnement qu'il propose aux communes.
- ***Un lieu d'échange d'expérience et de bonnes pratiques entre collectivités qui a suscité un vif intérêt***

Ces réunions plénières ont également mis en avant de nombreux projets innovants portés par les territoires, ouvrant à chacun de nouvelles perspectives d'action ou de partenariat. A titre d'exemple :

- le Président du Syndicat Intercommunal de Gestion des Ateliers Locatifs (SIGAL) est intervenu sur le projet d'agrandissement de l'hôtel d'entreprises artisanales de Prunay-sur-Essonne (projet soutenu par ailleurs par le Département grâce à son dispositif de soutien à

l'immobilier d'entreprises, et accompagné par l'AEE) en démontrant ainsi que le développement économique peut aussi passer par de petits projets portés par une forte volonté locale,

- la commune de Lardy a présenté sa politique Zéro Phyto illustrant une pratique respectueuse de l'environnement dans une collectivité,
- l'association Cinessonne a démontré aux élus locaux l'intérêt du dispositif de cinéma itinérant destiné aux communes rurales du sud Essonne permettant de développer l'animation et les activités culturelles, notamment auprès des jeunes publics.
- le PNR du Gâtinais français est intervenu sur ses actions en matière de paysages, notamment- l'observatoire photographique des paysages permettant aux communes de mieux appréhender les enjeux paysagers sur leur territoire.

1.3. Une première étape qui a permis de partager les enjeux auxquels il importe de répondre collectivement et d'identifier les priorités qui doivent guider l'action publique.

Tout en confortant la Mission comme un lieu collectif de concertation, les quatre commissions plénières de cette première phase ont été l'occasion d'aborder les principales thématiques liées à l'aménagement et au développement du territoire.

Au-delà des objectifs majeurs d'échanges d'information et d'expériences, ces rencontres ont ainsi permis aux acteurs de s'accorder sur les grands enjeux à traiter et notamment de confirmer la nécessité de ne pas appréhender le Sud Essonne sous le seul angle de la préservation du cadre de vie qui, bien que majeure pour tous, ne peut résumer les problématiques de ce territoire.

Ainsi lors de la commission de lancement de la Mission le 15 octobre 2008, les thèmes du développement économique, des mobilités et de la cohésion sociale ont aussi été identifiés comme étant prioritaires. Il s'agit ainsi de promouvoir un développement répondant aux besoins des habitants et respectueux du cadre de vie.

1.4. Des premières avancées concrètes

Cadre de coopération, lieu d'échanges d'expériences et de partage des enjeux territoriaux, la Mission Sud Essonne (MSE) a aussi joué un rôle de facilitateur de plusieurs dossiers concrets identifiés comme majeurs lors des différentes commissions.

Elle a en effet permis d'accélérer la mise en œuvre de plusieurs projets structurants notamment en matière de déplacements avec à titre d'exemple :

- Le désenclavement de la zone d'activités Sud Essor à Etampes. Le Conseil général a programmé le désenclavement de la zone d'activité par la réalisation d'une desserte directe raccordée à la RN20. Les travaux de percement du talus et la construction d'un pont-rail pour permettre le franchissement de la voie de chemin de fer sont engagés. Le raccordement routier de la zone d'activité à la RN 20 se heurte toujours à une prescription de fouilles archéologiques de la Direction régionale de l'action culturelle (DRAC) en raison de la présence d'une nécropole gallo-romaine. La mobilisation des services de l'Etat par le Sous-préfet d'Etampes à la demande du Conseil général n'ayant pas permis de débloquer la situation, le Département étudie actuellement un projet de tracé alternatif.

Pour ce qui concerne le réaménagement des voiries interne à la zone d'activité, la Communauté de communes de l'Etampois a déposé un dossier de demande de subventions

au titre du dispositif départemental des contrats communautaires d'aménagement et de développement. Ce dossier est actuellement en phase d'instruction.

- La mise en place d'un pôle de mobilité solidaire à Etampes, inauguré en mars 2009 par Mme Campion.

La Mission a également contribué à améliorer la cohésion sociale du Sud Essonne et en particulier en termes de prévention spécialisée auprès des jeunes. En effet, lors des commissions, plusieurs acteurs nous ont alerté sur l'augmentation de la délinquance dans la partie Sud du Sud Essonne, principalement entre Etampes et Méréville. Le Département s'est donc engagé, au titre de la Mission, pour élargir le territoire d'action de l'association de prévention spécialisée PrevSud à l'ensemble des communes de la communauté de communes de l'Etampois Sud Essonne par la création d'un demi-poste supplémentaire.

Enfin, le Président du Conseil général a tenu à affirmer son ambition de travailler encore plus étroitement avec les collectivités locales du Sud Essonne en organisant, depuis le lancement de la Mission, de nombreuses visites cantonales dans le Sud Essonne : Etampes (28/01/09), Doudan (3/06/09), St-Chéron (10/06/09), Méréville (1/07/09), Milly-la-Forêt (17/09/09), La Ferté-Alais (06/11/09)

2. 2010 : UNE SECONDE ETAPE DE COCONSTRUCTION PLUS OPERATIONNELLE

2.1. Une double ambition pour la MSE : engager une seconde étape davantage partenariale et opérationnelle

Depuis un an et demi, la Mission Sud Essonne, comme nous venons de l'évoquer, a permis de rassembler les élus sud essonnais autour des enjeux du territoire et d'établir un large partenariat pour l'élaboration d'une démarche partagée. Elle constitue ainsi un territoire pilote pour la mise en œuvre de la démarche des Projets d'Intérêt Départemental (PID) que le Conseil général souhaite promouvoir sur l'ensemble du département. Lors de la commission plénière de décembre, les élus du Sud Essonne se sont accordés sur la nécessité d'opérer un tournant dans le cadre de la Mission et d'engager, comme proposé par le Conseil général, une deuxième étape qui se doit d'être à la fois plus partenariale et opérationnelle.

Il s'agit tout d'abord de consolider la démarche en établissant une véritable co-construction collective autour de la Mission Sud Essonne. Le Conseil général a, au cours de l'année 2009, joué un rôle d'impulseur, d'animateur, d'ensemblier, de facilitateur. Il importe désormais que chaque territoire et partenaire se saisisse pleinement de la MSE qui ne doit pas se restreindre à un simple « guichet territorial » du Département. Ce n'est en effet qu'ensemble que nous parviendrons à relever avec succès les défis majeurs qui nous sont posés.

Il est par ailleurs essentiel, les enjeux stratégiques et priorités étant aujourd'hui partagés par tous, de renforcer le caractère opérationnel de la mission en concentrant son action sur des outils et projets concrets. Cela suppose notamment d'identifier les dossiers et champs d'action à investir prioritairement en 2010, l'ensemble des enjeux ne pouvant être traités à court terme.

2.2. Méthodologie : un programme de travail 2010/2011 établi dans le cadre de réunions de travail par sous secteurs géographiques

Première condition pour développer une étape plus « co-constructive » : partager la « feuille de route » de la Mission, fixer ensemble son programme de travail 2010/2011. A cet effet, deux étapes majeures ont permis de construire collectivement les orientations futures de la Mission.

➤ 2^{ème} semestre 2009 : envoi d'un questionnaire aux acteurs du Sud Essonne

Un questionnaire, adressé en juin 2009 aux acteurs du Sud Essonne, avait pour objectif de recueillir les attentes et avis de chacun et d'établir un bilan de la MSE.

Les réponses apportées à ce questionnaire ont permis d'abonder la réflexion par les retours suivants :

- le développement économique a été confirmé comme enjeu prioritaire pour le territoire ;
- la priorité donnée aux projets d'envergure intercommunale et intercommunautaire dans les domaines du développement économique, des mobilités et des services.

Ainsi, les éléments de réponse au questionnaire ont permis d'entrevoir les grands axes de travail prioritaires pour les élus locaux. Pour compléter cette approche et pour consolider le processus de co-construction, il est néanmoins apparu essentiel de réunir l'ensemble des élus lors de réunions par secteurs géographiques.

➤ Janvier – février 2010 : organisation de cinq réunions par secteurs géographiques

Les 91 communes et les différents regroupements de communes du territoire ont été conviés à participer à ce premier cycle de réunions. Ce cycle a été organisé en 5 réunions sur la base de 5 grands secteurs géographiques du Sud Essonne établi dans le respect de l'échelon intercommunal (cf annexe 1). Il s'agissait de se réunir, en complément des plénières organisées en 2008/2009, en configuration plus restreinte pour travailler plus efficacement, favoriser les échanges et la production communes, sans pour autant perdre la vision globale « Sud Essonne » qui préside la Mission.

Ces 5 réunions ont rassemblé 30 communes et intercommunalités, ainsi que la CCI, l'AEE et le CDT afin d'une part d'établir un premier bilan de la mission et d'autre part de s'accorder sur les priorités à traiter en 2010.

2.3. Deux priorités : le développement économique et l'accessibilité aux services publics

2.3.1. Trois grands objectifs partagés

Un bilan des riches débats qui se sont tenus dans le cadre de ces réunions a permis de mettre en avant 3 grands objectifs partagés :

- Conforter la Mission Sud Essonne comme lieu d'échanges d'expériences et de débat,
- Cibler son action sur quelques projets structurants d'échelle intercommunautaire,

- Apporter des premières réponses concrètes à deux problématiques particulièrement prégnantes : le développement économique et les services publics.

2.3.2. Le développement économique à l'échelle du Sud Essonne

L'idée générale qui est ressortie des discussions sur le développement économique est la nécessaire structuration d'une réflexion collective à l'échelle du Sud Essonne.

Le débat autour du Grand Paris questionne sur la place qui sera donnée aux territoires ruraux franciliens alors même que ceux-ci participent pleinement à la stratégie métropolitaine tant en terme de cadre de vie, que de développement économique.

De plus, le Sud Essonne se trouve à la croisée des dynamiques de ses territoires voisins :

- au Nord, de fortes potentialités de développement notamment autour de Brétigny (CEV...),
- au Sud, une politique économique offensive de la Région Centre.

Il importe ainsi que le Sud Essonne se fédère afin de ne pas devenir un territoire « en creux » traversé par les flux automobiles et en marge des dynamiques de développement local.

Plusieurs pistes restant à approfondir ont été évoquées lors des réunions par secteurs géographiques :

Les éco activités :

Les éco activités constituent une opportunité de développement pour le territoire du Sud Essonne compte tenu des potentialités de valorisation non alimentaires de ses agro ressources sous forme de nouveaux matériaux (agro matériaux), de production d'énergie (bio énergie), ou d'applications en chimie (bio molécules). L'adoption récente par le Conseil général d'une délibération en faveur du développement de cette filière économique est susceptible d'apporter des outils et des moyens à une telle démarche d'engagement du territoire du Sud Essonne dans cette dynamique des éco activités.

D'ores et déjà plusieurs pistes de travail et d'action apparaissent :

- réflexion du Département sur la filière bois énergie et les bios matériaux,
- réflexion du Parc naturel régional du Gâtinais français sur la structuration d'une filière bois et sur le chanvre,
- sur le territoire de l'Etampois, on peut citer l'unité de granulation d'Etampes et l'unité de méthanisation de déchets organiques.

L'activité agricole et ses démarches innovantes :

Dans le domaine agricole, le Sud Essonne dispose également d'un fort potentiel. Une réflexion est à mener sur le positionnement du territoire face aux nouvelles pratiques de consommation qui tendent à favoriser le développement des circuits courts et de l'agriculture biologique. Le Conseil général a d'ailleurs engagé un bilan sur la politique agricole départementale mise en œuvre depuis 2007 en vue d'identifier les possibles optimisations indispensables à la prise en compte de ces nouveaux défis.

Le tourisme :

La question du tourisme est également essentielle. Elle a souvent été mise en avant dans les différentes discussions qui se sont tenues dans le cadre de la Mission Sud Essonne. Le territoire dispose du pôle touristique régional Sud Essonne qui constitue un solide appui dans ce cadre. Des synergies pourraient notamment être développées avec les territoires limitrophes (78, 77 mais aussi en

lien avec le nord Essonne et plus largement le cœur d'agglomération) en s'appuyant sur ce pôle touristique régional Sud Essonne dispositif accompagné par la Région et le Département en coordination avec le Comité Départemental du Tourisme.

L'emploi et la formation :

Enfin, l'emploi et la formation sont des thèmes récurrents. A plusieurs reprises, le manque d'établissements de formation a été évoqué (formation pour les métiers de l'hôtellerie et du tourisme, formation pour les métiers d'assistance aux personnes âgées, formation agricole).

Afin de répondre à cette demande, une troisième Ecole de la Deuxième Chance devrait ouvrir ses portes dans les années à venir dans le Sud Essonne. Actuellement, une étude de localisation de cet équipement est menée par l'équipe de l'E2C Essonne en lien avec la Direction du Développement économique et de la Recherche.

L'activité industrielle et logistique :

L'activité industrielle est présente sur le territoire du Sud Essonne. Le maintien de l'emploi industriel représente un enjeu crucial. Le Conseil général s'est notamment mobilisé dans l'accompagnement des communes favorables à l'implantation du projet de redéploiement de la base logistique Intermarché de Mauchamps dans des conditions respectueuses de l'environnement.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, Il est donc apparu essentiel aux élus de cibler quelques projets prioritaires autour de ces différentes pistes de réflexion et de s'appuyer sur les outils existants tels que le PACTE pour l'emploi, la formation et le développement économique (dispositif porté par la Région et dont les déploiements en Essonne sont accompagnés par la Direction du développement économique et de la recherche), ou encore l'appel à projets dans le cadre de la mesure 341b du FEADER qui vise à soutenir « l'acquisition de compétences et d'animation en vue d'une stratégie locale de développement ». Il conviendra en outre de veiller à une bonne coordination avec les actions menées dans le cadre du nouveau contrat de revitalisation de Faurecia qui porte sur le même périmètre que la MSE.

2.3.3. L'accessibilité/Adaptabilité aux services

Premier constat :

La question de l'accessibilité aux services est à envisager en lien avec le contexte socio-économique du territoire. La recomposition sociodémographique du Sud Essonne démontre l'enjeu à travailler à l'accessibilité et à l'adaptabilité des services plutôt que de poser le problème sous le seul angle de la proximité.

Lors des réunions par secteurs géographiques, c'est ainsi davantage une approche thématique et par type de public qui s'est dégagée et qui conduit à réfléchir à 2 catégories d'intervention :

- l'adaptation des services aux nouvelles caractéristiques socio démographiques du territoire :

par exemple : développer l'offre en matière de loisirs, développer l'offre de formation post-bac, développer les services d'accueil de la petite enfance...

- pallier les difficultés liées aux caractéristiques du territoire (faible densité, difficultés rencontrées en terme de mobilités) : par exemple : développer des maisons de santé, développer les systèmes de transports à la demande (TAD), développer les services aux personnes âgées.

Second constat :

Pour apporter des réponses efficaces, les collectivités ne peuvent agir seules. Il est essentiel de mobiliser l'Etat ainsi que les opérateurs de services publics et privés parmi lesquels certains se sont déjà emparés du constat de recomposition sociodémographique et proposent des solutions répondant aux nouveaux besoins (SNCF, La Poste...).

Méthodologie envisagée

Dans la méthodologie proposée, il a semblé essentiel d'établir un cadre général à la démarche afin d'en assurer une cohérence d'ensemble : un contrat territorial de services pourrait jouer ce rôle.

Parallèlement, il paraît indispensable d'identifier 2 ou 3 actions concrètes qui pourraient être rapidement mises en œuvre. A cet effet, un travail de comparaison visant à identifier les expériences développées dans d'autres départements a été récemment engagé afin de mieux cerner les « champs du possible »

Dans ce cadre, la Maison du Conseil général à Etampes verra très certainement ses missions élargies à l'avenir. D'un lieu rassemblant des services du Conseil général, cette maison sera à moyen terme la préfiguration d'une nouvelle conception du service public et de son rapport au territoire.

2.4. Méthode et échéances prévues pour la suite de la Mission

Afin de mettre en œuvre rapidement et efficacement cette deuxième étape de la Mission Sud Essonne, majeure pour l'avenir du sud Essonne, ont été déclinés la méthodologie et le calendrier suivants :

➤ Création d'un outil technique : le club des directeurs généraux

Pour faire suite aux réunions par secteurs géographiques qui se sont tenues aux mois de janvier et février 2010, il est tout d'abord apparu nécessaire de créer un club des Directeurs généraux associant les différents regroupements de communes du sud Essonne, la DAD et les directeurs opérationnels concernés par les projets abordés ainsi que nos principaux partenaires : Etat, AEE, CCI, CDT... Cette instance technique s'est en effet avérée utile à plusieurs titres : pouvoir échanger techniquement sur les dossiers portés dans le cadre de la Mission, préparer de façon plus partenariale les commissions réunissant les élus et ainsi obtenir une encore plus large mobilisation de tous.

Le premier « club des DG » du Sud Essonne s'est dans ce cadre tenu le 9 avril dernier et a permis de confronter les différents points de vue des principaux acteurs techniques du territoire autour de projets concrets (PACTE pour l'emploi de la Région, contrat de revitalisation Faurecia, démarche sur l'accessibilité aux services publics...)

➤ Constitution de deux groupes de travail thématiques

Afin d'avancer au plus vite sur les deux grandes priorités identifiées, le développement économique et l'accessibilité aux services publics, deux groupes de travail ont été constitués sur ces thématiques. Rassemblant les élus sur la base du volontariat, ils se sont tenus :

- le 5 mai 2010 autour de la problématique du développement économique : il s'agit notamment d'envisager la faisabilité d'un PACTE pour l'emploi, le développement économique et la formation à l'échelle du Sud Essonne et de garantir la cohérence d'ensemble avec la démarche lancée dans le cadre de la convention de revitalisation de Faurecia.
- le 20 mai 2010 autour des questions liées aux services au public et à l'amélioration du cadre de vie sur le territoire. Il s'agit d'échanger sur les expériences respectives des collectivités et d'évoquer la pertinence de mettre en place un cadrage général à la démarche (le Contrat Territorial de Services).

Ces groupes de travail ont pour objectif d'identifier les projets fédérateurs prioritaires à porter sur la base des différents champs d'intervention possibles évoqués en réunions par sous-secteurs géographiques et d'envisager pour chacun une méthode de travail et un calendrier. Afin de préparer au mieux ces réunions de travail, il a été demandé aux regroupements de communes et aux communes du Sud Essonne de désigner des référents sur chacun de ces champs.

Des assises pour le Sud Essonne le 3 juillet prochain

Ces groupes de travail permettront de préparer les Assises du Sud Essonne programmées le 3 juillet prochain. Elles seront l'occasion d'évoquer dans une configuration élargie à l'ensemble des acteurs du Sud Essonne les avancées portées par les groupes de travail et d'engager la mise en œuvre opérationnelle des projets identifiés afin que cette grande rencontre puisse déboucher sur des réponses concrètes, dont une illustration significative serait la signature par les élus du Sud Essonne - ce même 3 juillet - d'une lettre d'intention adressée à la Région demandant la mise en place d'un PACTE pour l'emploi, la formation et le développement économique.

L'ensemble de ces projets phares pourraient être regroupés au sein d'un « Plan d'actions partenarial en faveur du Sud Essonne » cosignés par l'ensemble des partenaires pilotes des actions identifiées, la Mission Sud Essonne, en tant qu'ensemblier et facilitateur, assurant la cohérence d'ensemble de la démarche.

Ces Assises programmées l'après-midi succéderont à un autre temps fort témoignant de la volonté du Conseil général de s'impliquer toujours plus fortement auprès du territoire : l'inauguration, durant la matinée, de la Maison du Conseil général du Sud Essonne à Etampes.

Si vous en êtes d'accord, je vous propose :

- d'APPROUVER le bilan 2008-2009 de la Mission Sud Essonne
- d'IMPULSER une seconde étape renforçant le caractère partenarial et opérationnel de la Mission.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le président du Conseil général

Michel Berson

Annexe 18

La création de l'Association des maires du Grand Orly

COMMUNIQUE DE PRESSE

Les Maires du Grand Orly rassemblés

Le 30 mai 2011, les Maires du grand territoire d'Orly(*) se sont réunis en l'Hôtel de ville d'Orly pour esquisser une perspective de coopération visant à mieux affirmer l'identité de ce territoire, à cheval sur le Val-de-Marne et l'Essonne, et à valoriser sa dynamique au sein de la métropole parisienne.

Ces Maires se connaissent bien. Ils ont l'habitude de se rencontrer dans différentes instances de travail : Paris Métropole, les Assises d'Orly, l'Opération d'Intérêt National Orly-Rungis/Seine-Amont, etc. Ils représentent un territoire fort de près de 300 000 habitants, de milliers d'entreprises, de 170 000 emplois et de potentialités de développement considérables.

A l'heure où s' imagine le destin de la future métropole parisienne, où de grandes infrastructures de transports voient leur nécessité reconnue et sont programmées, où les aéroports, avec leur dynamique territoriale et la gestion de leur environnement, prennent une importance stratégique dans l'aménagement du territoire, les Maires du Grand Orly ont voulu affirmer leur solidarité, leurs atouts et leur souhait de travailler ensemble.

Dans la très grande diversité des situations communales en regard de l'appartenance à deux départements comme en regard de l'intercommunalité, dans leur très large pluralisme d'idées, ils et elles ont considéré que le renforcement de leur coopération serait un véritable levier pour faire valoir les intérêts de leurs collectivités et de leurs populations.

C'est pourquoi, les Maires de ces communes ont décidé de mettre en place un cadre de travail partagé, qui se traduira notamment d'ici le début du mois de juillet par la création d'une association des communes du « Grand Orly » et par un travail visant à mettre en commun l'ensemble des projets structurants et dynamisant pour le territoire.

(*) Jean-Louis Cohen (**Ablon**), Christian Hervy (**Chevilly-Larue**), Daniel DAVISSE (**Choisy-le-Roi**), Christine Janodet (**Orly**), Raymond Charresson (**Rungis**), Richard Dell'Agnola (**Thiais**), Françoise Baud (**Valenton**), Sylvie Altman (**Villeneuve-Saint-Georges**) pour le Val-de-Marne et François Garcia (**Athis-Mons**), Pascal Noury (**Morangis**), Régis Roy-Chevalier (**Wissous**), A. Védère (**Paray-Vieille-Poste**) pour l'Essonne ; étaient également représentées les communes de **Villeneuve-le-Roi**, de **Juvisy-sur-Orge**.

<http://www.iau-idf.fr/debats-enjeux/les-contrats-de-developpement-territorial-cdt.html>

Annexe 20

L'opérationnalisation du projet « Saclay » au Conseil général de l'Essonne : le choc des cultures

« ASA : C'est comme si on m'avait demandé de gérer un projet, mais avec des outils qui sont administratifs. Il y a une espèce de choc des cultures. Et la vraie question, pour moi maintenant, c'est comment on passe de la phase stratégie à l'opérationnalité ? Parce que la stratégie, elle ne sert à rien, enfin à mon sens, si elle ne débouche pas sur l'opérationnel, il faut que les acteurs se l'approprient, la dupliquent et l'appliquent. Mais ce que j'ai vu aussi sur les différents projets sur lesquels j'ai travaillé, en phase opérationnelle, c'est qu'il s'est passé à chaque fois une voire des décennies !

LL : Qu'est-ce qui te fait dire qu'on peut malgré tout parler de projets pour parler de ce qu'on fait ici ?

ASA : Alors je pense qu'il y a aussi une question de phase. Phase amont, phase aval... et d'étape pour aboutir au projet opérationnel. Et effectivement, si on essaie de relier les deux, on peut se dire qu'ici, on est finalement plus en amont, et c'est peut-être ce qui fait que moi je m'y suis pas retrouvée au départ. Parce que moi, j'ai toujours travaillé et j'ai été habituée à des phases beaucoup plus aval, en phase pré-opérationnelle. Alors que nous on est bien dans la stratégie et la planification, et de fait, c'est bien plus en amont. Donc tu vois, c'est comme ça qu'on peut les relier comme ça quand même.

LL : Je connais vraiment très mal le côté complètement opérationnel, et ce qui m'intrigue, c'est que le « projet » vu par sous l'angle un peu courant du management, je ne m'y retrouve pas, dans ce qu'on fait. Mais ça reste la dimension la plus développée, on se réfère malgré tout à ce vocabulaire de notre côté, et même si on a sans doute une position marginale par rapport à la gestion de projet classique dans nos activités, je ne vois pas bien à quoi d'autre on pourrait se raccrocher finalement. Si on devait se classer dans l'administratif, simplement, bah... on n'y est pas non plus. J'essaie donc de me demander qu'est-ce que la conduite de projet finalement, qu'est-ce qui fait que chez nous on peut dire en partie qu'on en a, en partie qu'on en n'a pas, qu'on pourrait en avoir plus, aussi, comme vous le disiez avec [ta collègue] la dernière fois...

ASA : Je vais illustrer ça par un cas sur lequel je travaillais avant. Et c'est ce qui a généré ma perplexité quand je suis arrivée là, à ma prise de poste, qui fait que je ne m'y suis pas retrouvée par rapport à ma conception du projet, de la gestion de projet, et du rôle de chef de projet. Moi j'estime qu'ici, c'est à la marge. C'est-à-dire qu'on travaille effectivement sur des territoires qui sont en « mode projet », mais notre rôle est assez ambigu, dans la mesure où on est censé occuper un poste de chef de projet, mais en tous cas, ça ne ressemble pas à ce que j'ai connu précédemment. On est pour ainsi dire plus chargé d'étude par exemple. On n'en a pas les moyens finalement. Par définition, le chef de projet, il est au cœur du projet, il est au cœur du dispositif et il anime ce projet. Par définition, il doit avoir un rôle central, essentiel. Comment peut-on imaginer qu'un chef de projet CG soit au centre d'un projet qu'il ne mène pas, entre guillemets ? Ca c'est la question centrale, et c'est ce que j'ai constaté sur le territoire de l'OIN. C'est un projet de territoire, avec un système de poupées russes. Il faut à la fois connaître tout ce qui s'y fait, mais aussi avoir un vrai rôle à y jouer, et pas seulement être spectateur, pour emmagasiner de la connaissance. Or c'est un peu ce que j'ai découvert moi : mon rôle sur ce poste, c'est plus de savoir ce qui se passe et de faire du reporting en interne. C'est ce qui m'a déstabilisée, c'est que ça ne correspond pas à l'image que je me fais du rôle de chef de projet.

Et j'ai donc basculé, parce que je l'ai demandé et on a accédé à ma demande... je suis en train de monter en puissance sur la nationale 20 et là je suis en train de mettre à profit mes connaissances et mes savoirs-faires en termes de gestion de projet. Typiquement, je me retrouve complètement, j'ai en face de moi des gens qui parlent la même langue que moi, qui savent gérer du projet, et qui ont les mêmes analyses que moi en termes de montage de projet, pour la mise en œuvre du schéma de référence de la N20. »

Annexe 21

Communiqué de presse « Pôle d'Orly : Val-de-Marne et Essonne pour un nouvel envol »

Avec la tenue, ce vendredi 5 avril, du premier Conseil de Pôle depuis 2010, les Départements de l'Essonne et du Val-de-Marne reprennent la main avec ambition et volontarisme sur le Pôle d'Orly, une démarche initiée en 2005 et qui, en 2011, avait dû être mise entre parenthèses. Transport, emploi et développement économique, développement durable et préservation de la qualité de vie, les sujets ne manquent pas pour un territoire qui grandit, qui occupe une place de plus en plus structurante dans le sud-francilien.

Francis Chouat, Vice-président du Conseil général de l'Essonne en charge de l'aménagement et du développement des territoires, ouvrait cet après-midi, non sans satisfaction, aux côtés de son homologue val-de-marnais, Laurent Garnier, une nouvelle page pour le Pôle d'Orly. Nous avons été contraints de suspendre ces rencontres ainsi que les assises d'Orly en 2010, peu après la réalisation de la charte du développement durable, en raison des élections cantonales tout d'abord. Ensuite, alors que nous étions sur le point de poursuivre le travail entamé, nous avons perdu un an et demi, il faut l'avouer, autour d'un débat chronophage, inutile, conclu d'avance, lancé par l'ex-député val-de-marnais Didier Gonzalez (UMP) sur la délocalisation d'Orly. Un débat à contre-courant de la marche de l'histoire mais qui a tout de même eu le mérite, de conforter, renforcer l'ancrage de l'aéroport sur notre territoire sud-francilien et du tissu économique du territoire, et avec eux les emplois, le dynamisme qui y sont liés. Aujourd'hui, nous relançons donc notre travail. Et les sujets, comme les projets d'ailleurs ne manquent pas.

La démarche Pôle d'Orly a en effet pour vocation de réunir autour d'une même table acteurs politiques, économiques, associatifs et riverains de ce même territoire et de définir des engagements communs. Depuis 2011, ce territoire continue d'évoluer et les projets de se développer. Le transport avec le T7, le Grand Paris Express, l'arrivée des lignes à grande vitesse, la Cité de la gastronomie dans le Val-de-Marne, la constitution de l'association du Grand Orly autour des collectivités, la mise en œuvre d'un contrat de développement territorial, la modernisation des aérogares par Aéroports de Paris... Indéniablement, Orly, son territoire, ne seront plus les mêmes dans 10 ans. Avec le Pôle d'Orly, les deux Conseils généraux avancent main dans la main pour essayer de donner une cohérence à ces projets et les faire partager par tous. Par exemple, l'extension des aérogares peut être un projet formidable à condition qu'il se développe au service de l'emploi local et en préservant la qualité de vie des habitants. Avec le Pôle d'Orly, nous montrons que nous pouvons avancer intelligemment, faire avancer ce territoire, si et seulement si nous faisons pack.

Au menu de cette première séance de travail : rédaction d'une contribution commune au SDRIF, échanges sur le futur hub multimodal d'Orly, développement de l'emploi au service des populations locales à travers l'outil Pacte II, révision du plan de gène sonore... Des groupes de travail et réunions plus élargies s'en suivront, toujours avec la même méthode, celle du partage d'information et de la concertation.

Ce travail et cette réussite sont révélateurs d'une prise de conscience orlysienne. Il y a dix ans, nos territoires tournaient le dos à l'aéroport d'Orly qui ne représentaient que des nuisances. Aujourd'hui, le Pôle d'Orly est très clairement identifié comme un territoire d'intérêt métropolitain, autonome et qui rayonne. Orly, c'est plus que jamais l'Essonne, c'est à la fois une porte d'entrée vers la métropole et c'est un point d'ancrage de la métropole. Orly et Rungis c'est aussi à la fois du développement économique et donc de l'emploi pour les Essonnais, mais c'est aussi un Pôle de vie qui participera pleinement aux objectifs de constructions de logement à l'échelle de l'Ile-de-France. A nous donc, puissance publique, de réconcilier l'urbain, la qualité de vie avec le développement de ce territoire. La mission est belle, lourde. Nous nous y emploierons, aux côtés des élus locaux, des associations et de nos partenaires, avec volontarisme.

Source : Article publié le 5 avril 2013 sur le blog du Président du Conseil Général de l'Essonne <http://blog.jeromeguedj.fr/?p=4676>

Annexe 22

Entretien avec Anne-Sophie AVEZOU, chef de projet PID Massy-Saclay, le 19/12/11

LL : Suite au premier entretien que nous avons fait, je me suis dit qu'un bon endroit pour repartir pourrait être la notion de « projet ». Parce que tu as évoqué à plusieurs reprises, en parlant de ton travail actuel et des précédents, un « mode projet ». Tu essayais de m'expliquer que tu ne retrouvais pas la même logique, dans les missions qui te sont confiées, la façon de travailler... Je me demandais si malgré tout, dans ta conception des choses, on pouvait parler de projet par rapport à ce qu'on fait ici. Est-ce que ce sont les missions qui font qu'il y a un projet, ou qu'il n'y a pas, est-ce que c'est une question de culture peut-être ?

ASA : C'est un sujet intéressant... C'est compliqué ! Si on se penche sur l'histoire du management, du travail, le mode projet, c'est quelque chose qui est apparu me semble t-il fin des années 1970, je ne sais pas si tu...

LL : Oui, je connais un peu...

ASA : Bon. Je dirais qu'aujourd'hui, il y a des administrations qui s'y sont mises, et d'autres, bon c'est mon interprétation évidemment... de grosses structures, typiquement comme le Conseil général, qui tâtonnent sur ces sujets. A contrario, des établissements comme les EPCI n'ont eu d'autres choix que de s'y mettre, parce que s'ils ne sont pas dans la gestion de projets, ils ne peuvent pas s'en sortir. Parce qu'on touche directement à l'opérationnel, on touche aussi à la territorialisation, et donc effectivement, moi j'ai plutôt cette culture pas administrative du projet, mais plutôt une culture... comment dire, c'est complexe comme sujet... une culture disons opérationnelle du projet, pas une culture administrative de projet.

LL : Et pour toi ici, on aurait une vision administrative du projet.

ASA : Oui, tout-à-fait. Pour moi, ici on aborde les projets d'abord sous l'angle administratif et juridique. Et on met de côté tout ce qui constitue pour moi le projet en tant que tel : c'est-à-dire le projet urbain, le projet architectural, etc. Et justement ce qui a été très difficile pour moi, ça a été de confronter ces deux approches, qui sont vraiment très opposées, qui peuvent être complémentaires. Il a fallu que je m'habitue à cette approche là qui n'est pas la mienne, qui est intéressante, mais qui n'est pas la mienne.

LL : Qu'est-ce que tu vois malgré tout comme point commun ? Qu'est-ce qui te fait dire qu'on peut malgré tout parler de projets pour parler de ce qu'on fait ici ?

ASA : Alors je pense qu'il y a aussi une question de phase. Phase amont, phase aval... et d'étape pour aboutir au projet opérationnel. Et effectivement, si on essaie de relier les deux, on peut se dire qu'ici, on est finalement plus en amont, et c'est peut-être ce qui fait que moi je m'y suis pas retrouvée au départ. Parce que moi j'ai toujours travaillé et j'ai été habituée à des phases beaucoup plus aval, en phase pré-opérationnel. Alors que nous on est bien dans la stratégie et la planification, et de fait, c'est bien plus en amont. Donc tu vois, c'est comme ça qu'on peut les relier comme ça quand même.

LL : Je connais vraiment très mal le côté complètement opérationnel, et ce qui m'intrigue, c'est que le « projet » vu sous l'angle un peu courant du management, je ne m'y retrouve pas, ça ne correspond pas à ce qu'on fait. Mais ça reste la dimension la plus développée, on se réfère malgré tout à ce vocabulaire de notre côté, et même si on a sans doute une position marginale par rapport à la gestion de projet classique dans nos activités, je ne vois pas bien à quoi d'autre on pourrait se raccrocher finalement. Si on devait se classer dans l'administratif, simplement, bah... on n'y est pas non plus. J'essaie donc de me demander qu'est ce que la conduite de projet finalement, qu'est-ce qui fait que chez nous on peut dire en partie qu'on en a, en partie qu'on en n'a pas, qu'on pourrait en avoir plus, aussi, comme vous le disiez avec Véronique la dernière fois...

ASA : Je vais illustrer ça par un cas sur lequel je travaillais avant. Et c'est ce qui a généré ma perplexité quand je suis arrivée là, à ma prise de poste, qui fait que je ne m'y suis pas retrouvée par rapport à ma conception du projet, de la gestion de projet, et du rôle de chef de projet. Moi j'estime qu'ici, c'est à la marge. C'est-à-dire qu'on travaille effectivement sur des territoires qui sont en « mode projet », mais notre rôle est assez ambiguë, dans la mesure où on est censé occuper un poste de chef de projet, mais en tous cas, ça ne ressemble pas à ce que j'ai connu précédemment. On est pour ainsi dire plus chargé d'étude par exemple. On n'en a pas les moyens finalement. Par définition, le chef de projet, il est au cœur du projet, il est au cœur du dispositif et il anime ce projet. Par définition, il doit avoir un rôle central, essentiel. Comment peut-on imaginer qu'un chef de projet CG soit au centre d'un projet qu'il ne mène pas, entre guillemets ? Ca c'est la question centrale, et c'est ce que j'ai constaté sur le territoire de l'OIN. C'est un projet de territoire, avec un système de poupées russes. Il faut à la fois connaître tout ce qui s'y fait, mais aussi avoir un vrai rôle à y jouer, et pas seulement être spectateur, pour emmagasiner de la connaissance. Or c'est un peu ce que j'ai découvert moi : mon rôle sur ce poste, c'est plus de savoir ce qui se passe et de faire du reporting en interne. C'est ce qui m'a déstabilisée, c'est que ça ne correspond pas à l'image que je me fais du rôle de chef de projet.

Et j'ai donc basculé, parce que je l'ai demandé et on a accédé à ma demande... je suis en train de monter en puissance sur la nationale 20 et là je suis en train de mettre à profit mes connaissances et mes savoirs-faires en termes de gestion de projet. Typiquement, je me retrouve complètement, j'ai en face de moi des gens qui parlent la même langue que moi, qui savent gérer du projet, et qui ont les mêmes analyses que moi en termes de montage de projet, pour la mise en œuvre du schéma de référence de la N20. C'est ce qu'on a fait ce matin par exemple. On a eu une réunion avec le bureau d'étude qui a travaillé pendant deux ans sur le schéma de référence. L'objet de cette réunion c'était comment on fait pour passer du schéma de référence à la phase opérationnelle, la phase 1. Quelles sont les missions dont on a besoin ? Comment on affirme le rôle du CG, du syndicat mixte, des différents partenaires... Quel rôle central on a ? Là on est complètement dans le suivi et le montage de projet. Si tu veux, ça confirme un peu mon analyse, qui est qu'ici, on nous présente des postes de chef de projet qui n'en sont pas vraiment, parce qu'on n'est pas au cœur du dispositif... C'est difficile ce que tu me poses comme question. J'allais dire, on n'est pas acteur, mais c'est pas ça. On n'est pas au cœur du dispositif, on est plus à la frontière, en tant qu'observateur, pour alimenter, pour donner notre avis à un moment donné, à l'intérieur d'un processus plus large. Je me trompe peut-être complètement, mais sur la base de ce que j'ai fait par le passé, de ce que je connais...

LL : Alors très concrètement, en quoi consiste le montage de projet dont tu parles ? Comment se définit ton rôle là-dedans ?

ASA : C'est intéressant comme question, parce que j'ai constaté en prenant ce poste que les gens que j'avais en face de moi n'entendaient pas ce que je disais, parce que ce n'est pas à la culture de la structure et que ce n'était pas audible. Et typiquement, la démonstration ce matin du bureau d'étude, a tenu exactement le même langage que moi, et il faut que ça fasse son chemin. Et effectivement, je pense que ce sera sans doute un cas d'école la nationale 20 pour le CG, parce qu'il n'a jamais porté un tel projet. Il a fait du routier, qui est sa compétence propre, en revanche, avoir ce rôle de pilote et de coordonateur d'un projet de territoire d'une telle envergure, il ne l'a jamais fait. Et je pense que ça ne peut être que pertinent si le CG via le syndicat mixte le mène jusqu'au bout.

Alors concrètement, aujourd'hui, sur la base d'études diverses et variées qui ont été menées sur ces dix dernières années, a émergé l'idée de faire un schéma de référence, sur un tronçon de la RN20, de

Massy à Arpajon. Et c'est ce gros travail qui a été fait durant les deux dernières années et qui vient d'être bouclé. Donc ce schéma de référence, il a passé en revue toutes les thématiques, tous les volets propres à l'aménagement d'un territoire, donc sur la base d'un axe fédérateur, requalifié, routier, en boulevard urbain. L'idée, c'est de travailler dans l'épaisseur cette requalification, de façon à ce que ça devienne un projet urbain. Donc ont été intégrée à cette réflexion, toutes les questions de développement urbain liées à cette requalification, aux différentes échelles de ce territoire, intégrant les volets développement économique, habitat, équipement, tous les sujets propres au développement d'un territoire. Sur la base de cette étude a été décliné un phasage et une temporalité. En premier lieu, une première phase qui permet de fluidifier la circulation des bus., qui est une préfiguration de ce que sera le TCSP à terme. Et dans cette première phase, diverses études spécifiques pour analyser des points très précis... Et ensuite, ça se décline en deux autres phases, sur 15-20 ans pour les trois phases.

LL : C'est quel type de transport qui est développé ?

ASA : Un TCSP, soit en voie dédiée, soit une voie banalisée, selon les tronçons que le bus va parcourir. C'est ce qu'on développe plus en deuxième couronne, après ce qui est développé avec les tramways, tram-trains, qu'on trouve plus dans la zone dense... Après, dans des zones plus éloignée, quand on a moins de densité de population, d'emploi, etc. sachant qu'aujourd'hui, la N20, c'est vraiment un axe de transit, qui est complètement pollué par ce transit camion essentiellement et voiture. Sauf que ça traverse des territoires qui vivent, mais qui tournent le dos à la N20. Donc l'idée c'est de complètement travailler, de transformer ces territoires de façon à intégrer la nationale 20 comme partie intégrante de la ville. Parce qu'aujourd'hui tu as vraiment des communes qui sont coupées en deux par cette nationale 20.

LL : Donc le CG est propriétaire et a la compétence sur sa partie route. Mais le projet que vous avez lancé, il a vocation à travailler de façon beaucoup plus large, pas seulement sur le trafic.

ASA : Tout-à-fait. Le CG a été la locomotive d'un projet ambitieux de transformation d'un territoire donné. Et ce territoire donné, il est le long de la N20, il est dans l'épaisseur, et il comprend seize communes et quatre intercos. Et c'est là que le travail du CG prend tout son sens, c'est le seul qui peut piloter un travail de cette ampleur, si ce n'est un groupement de ces collectivités. Ça se justifie assez pleinement. Et en fait, c'est la réflexion qui a été menée pendant des années et qui a permis de donner naissance à ce syndicat mixte d'études, qui est aujourd'hui complètement reconnu par les acteurs.

LL : Tout le monde en fait partie, c'est ça ? Chacun participe...

ASA : Oui, tout le monde en fait partie. Aujourd'hui, il y a une répartition très claire dans ce syndicat mixte, ils financent tous, selon une règle... selon leur taille, et leur implication dans le projet. Le CG participe à hauteur de 33%, la CA Europ'essonne à hauteur de 27%, l'Arpajonnais de 19... C'est proportionnel à leur implication. A terme, on est en train de travailler à d'autres clés de répartition qui colleraient plus à la réalité, en fonction de la répartition population plus emplois. Aujourd'hui les collectivités locales s'y retrouvent complètement, avec un outil de ce genre, puisque c'est vraiment un outil mis au service d'un projet, dans lequel on a une forte participation du département à plusieurs titres : le département fait partie intégrante du syndicat mixte et à côté de ça il a ses compétences propres sur cet axe.

LL : Qu'est-ce qui est prévu comme actions du côté des autres collectivités ?

ASA : Dans la prochaine phase, l'objectif est de conduire toutes les études faisabilité pour mettre en œuvre le schéma. Tu as sur cet axe quatre territoires identifiés comme prioritaires, sur lesquels il va falloir qu'on mène des études de maîtrise d'œuvre urbaine, qui viennent focaliser sur un territoire donné, tout analyser, en fait tout décortiquer, pour voir comment les projets intègrent la requalification de la N20 et se connectent au reste du territoire. En premier lieu, il faut travailler sur le foncier, donc le portage à court, moyen et long terme, la maîtrise de l'urbanisation sur chacune de ces zones... ça veut dire travailler avec les collectivités pour trouver les outils à mettre en place et que les collectivités s'en saisissent pour organiser la maîtrise de l'urbanisation. Et l'idée, c'est qu'au bout d'un moment, même s'il y a des coups partis évidemment, qu'on arrive à maîtriser à peu près l'ensemble des projets qui se feront sur ce territoire là. C'est extrêmement complexe, c'est sûr.

Pour lancer une telle mission de maîtrise d'œuvre, es études, c'est équivalent à 4-5 millions d'Euros. Et à chaque fois, sur ces grosses études de maîtrise d'œuvre, il faut en avoir d'autres, plus pointues, très techniques, sur la circulation typiquement, pour projeter les impacts en termes de report etc. Donc ces petites études doivent venir conforter les scénarios développés. Donc le rôle du chef de projet là-dedans, ça veut dire que c'est aussi de connaître l'ensemble des projets qui se font sur ces territoires, de façon à savoir systématiquement ce qui va impacter et ce qui ne va pas impacter, et maîtriser les calendriers des différents projets. Evidemment, c'est colossal. Donc pour faire ça, soit tu renforces l'équipe du syndicat mixte, soit tu renforces les outils mis à la disposition de la conduite de projet. Et ces outils, c'est typiquement, ce qu'on appelle des OPC urbain, c'est l'ordonnancement, pilotage, coordination. C'est un jargon qui vient du BTP, l'OPC c'était du bâtiment pur, ça s'est étendu à l'urbain. Ce sont des gens qui sont là uniquement pour vérifier que les projets se recollent : tu as un projet de ZAC et un projet routier de long de la ZAC, un projet de logement en face, ce qu'il faut c'est s'assurer de la liaison entre ces trois projets, pour pas que la chaussée s'arrête au mauvais endroit... je caricature, mais en gros, c'est ça... Donc soit ce sont des tâches qui sont réalisées au sein de l'équipe de projet, soit c'est une équipe que tu missionnes en externe.

LL : Aujourd'hui, vous partez sur une externalisation j'imagine.

ASA : Oui, puisque le syndicat aujourd'hui, c'est une structure très légère. Jusqu'à aujourd'hui c'était un 50% au sein de la DAD, 10% d'un secrétariat etc. Il a été convenu que je passerai à 80% mais ça reste très léger.

LL : Et comment se gère aujourd'hui le lien entre le CG et le syndicat ? Je crois que ça n'a pas été toujours facile de positionner le CG par rapport au syndicat mixte. La directrice du syndicat mixte a pour ainsi dire deux casquettes, deux chefs : à qui réponds-tu finalement ? Quelle est la place de notre hiérarchie CG ? Y a-t-il des évolutions sur ce plan depuis Lucille ?

ASA : Déjà, grâce à Lucille, on voit bien que le syndicat, c'est vraiment un outil que les élus se sont appropriés. Et aujourd'hui on arrive à une phase où il est très clair que ce qui va être fait devra l'être par le syndicat mixte et pas par le CG. En revanche, le CG va lancer des études, comme l'étude d'avant projet sur l'axe routier, et ça ce sera en maîtrise d'ouvrage CG, fait par la Dirdep. Donc tu vois, les choses se clarifient d'elles-mêmes. C'est-à-dire que la DAD met à disposition du personnel au sein du syndicat mixte pour gérer le projet et par ailleurs, à l'intérieur de ce projet, il y a une multitude de sous-projet, dont l'avant-projet mené par la Dirdep.

LL : Finalement, tu es au CG, mais tu travailles complètement pour le syndicat mixte.

ASA : Effectivement, aujourd'hui ce qui se dessine, c'est que je serai plus... alors dans mon statut je serai employée par le département, à la Direction de l'aménagement, mise à disposition à 100% du syndicat mixte.

LL : C'est une formule courante dans le fonctionnement des syndicats mixtes ? Qu'ils soient alimentés en personnel par des collectivités, j'imagine ?

ASA : Alors, je ne connais pas tout, mais je pense que ce qu'on est en train de monter est quand même un cas d'école. Qu'ils soient alimentés en personnel par les collectivités oui, c'est fréquent, mais en termes d'aménagement et de gestion de projet, je suis pas sûre qu'on ait beaucoup de cas en France de ce type là. Parce que généralement ce sont des structures dédiées au projet qui sont créées. Ça a plus la forme de groupements d'intérêt public par exemple, ou alors carrément des établissements publics d'aménagement, qui sont plus proches du terrain... Des syndicats mixtes de ce type là... Là ce serait un syndicat mixte qui aurait vocation à durer dans le temps, tel qu'on le conçoit aujourd'hui, il faut que le SM accompagne le projet jusqu'au bout, c'est à horizon de 15 voire 20 ans. On a vu des SM pour des projets d'études mais sur des horizons beaucoup plus courts. Mais ce serait une question à approfondir, je te dis ça, je n'ai pas étudié cette question...

LL : En fait, il y a un caractère vraiment hybride au départ qui est en train de se clarifier, au départ, on a vraiment l'impression que le SM a été une solution pour passer entre les mailles du filet...

ASA : Oui, c'est sûr. Mais ça a été très pertinent, ce qui a été fait, justement. Parce que regarde aujourd'hui, c'est un outil qui est reconnu et qui est en train de clairement se simplifier. Mais il aura fallu passer par ce montage assez complexe pour avoir quelque chose de beaucoup plus... facilement utilisable et appropriable.

Alors ce que je te dis là, rien n'est acté en fait, puisqu'on est en pleine phase de réflexion, et de construction de cet outil, pour l'adapter au mieux aux besoins de ce projet. Peut-être que si on en rediscute dans six mois ou dans un an, ça aura totalement changé, évolué. En tous cas aujourd'hui, c'est ce qui se dessine.

LL : Pour continuer sur ce sujet... en fait, à la DAD, chaque chef de projet, chaque territoire est spécifique, a son fonctionnement particulier, des liens avec les élus particuliers, des structures de gestion spécifiques... Si on regarde le CESO, le Pôle d'Orly, la Mission Sud, à chaque fois, on a cherché une solution particulière, qui ne ressemble à rien d'autre d'une certaine façon. En général on démarre par quelque chose d'assez complexe, hybride, avec un peu de chance, ça se stabilise et ça prend une forme à peu près cohérente, dans d'autres cas pas... Finalement, le territoire de l'OIN sur lequel tu as été recruté, c'est le seul par exemple qui fasse l'objet d'une prise en main par un autre acteur suffisamment puissant pour conduire un projet de territoire à cette échelle. C'est le seul qui fasse l'objet d'une vision et d'un travail par un acteur extérieur au CG, le seul que le CG ne peut pas piloter directement en fait. Ça rend la tâche compliquée au département dans un sens pour trouver sa place. Alors que sur Orly par exemple, on était au cœur du dispositif précisément. Mais la question sur laquelle on bute, c'est vraiment est-ce qu'on est capable de dire, maintenant on pose, on cadre et on met en œuvre, à partir de tous les travaux menés avec les acteurs du territoire pendant 4 à 6 ans, c'est l'épreuve du terrain d'une certaine façon, avec la mise en œuvre de la gouvernance. Et je ne sais pas si on a trouvé la forme, dans ce cas, qui permette de le faire. Mais dans les modes opératoires qu'on a mis en œuvre, on a sans doute eu vraiment ce qu'on peut qualifier de gestion de projet. Notamment parce qu'on était au cœur du dispositif comme tu dis... Même si la plupart des personnes qui sont passées sur ce poste ont regretté aussi un manque d'opérationnalité de ce projet... Il y a une vraie difficulté, sinon un tabou aussi autour de la notion du projet de territoire, à donner cette dimension opérationnelle, mais pour moi il faut trouver...

ASA : Il faut trouver, tu as raison. Je pense que toute cette partie, planification, stratégie, ce sont des champs que je découvre ici, mais ce qui manque ce sont des maillons entre toutes ces étapes. Cette planification, stratégie, elle est indispensable évidemment, mais il faut la relier à la phase opérationnelle, et pré-opérationnelle, sinon ça n'a pas de sens. C'est ce qui m'a interpellée quand je suis arrivée ici, j'ai vu des projets extrêmement passionnants en termes de planification, mais je n'ai pas vu sur quoi ça débouchait, mais aujourd'hui je le vois très bien avec le projet sur la RN20. Et sur la RN7 aussi, on est sur les mêmes processus, sauf qu'il n'y a pas la même gouvernance et pas les

mêmes outils mis à disposition. Et c'est là qu'on voit les limites et les avantages de son dispositif par rapport à celui de la nationale 20.

LL : Du coup, moi la question que je me pose, c'est est-ce qu'on peut faire du « projet » en planification ?

ASA : C'est une vraie question. Et tu vois, tu parles de mes projets, quelle vision on peut en avoir ici... et ce qui est criant ici, c'est l'absence totale de transversalité. Ca aussi, ça fait partie intégrante de la gestion de projet, c'est la transversalité. Sur un territoire donné, on devrait savoir exactement ce que fait le CG sur ce territoire. Or il faut passer six mois à faire des recherches pour le savoir. Aujourd'hui, c'est pas dans la culture de la structure de gérer un projet de cette façon là. On gère les projets de façon très administrative et cloisonnée.

LL : En fait, je crois qu'on ne sait pas plus ce que signifie une gestion administrative, qu'une gestion de projet aussi... Si on compare ton activité sur l'OIN à celle des contrats par exemple, qui est un peu on va dire, l'exemple archétypique de l'activité administrative, gestion de dossiers de subvention, une demande, on l'analyse, on paie... tu n'as quand même pas fait ça non plus ?

ASA : Non c'est sûr, mais il y avait quand même cette vision là. C'est comme si on m'avait demandé de gérer un projet, mais avec des outils qui sont administratifs. Il y a un espèce de choc des cultures. Et la vraie question, pour moi maintenant, c'est comment on passe de la phase stratégie à l'opérationnalité ? Parce que la stratégie, elle ne sert à rien, enfin à mon sens, si elle ne débouche pas sur l'opérationnel, il faut que les acteurs se l'approprient, la dupliquent et l'appliquent. Mais ce que j'ai vu aussi sur les différents projets sur lesquels j'ai travaillé, en phase opérationnelle, c'est qu'il s'est passé à chaque fois une voire des décennies ! Il faut aussi une maturation des réflexions, et des portages, pour que les projets aboutissent en phase opérationnelle. Ca passe par... ce sont des attermoissements, des gouvernances changeantes, et petit à petit, une bonne forme est trouvée qui permet de monter du projet urbain. Mais cette évolution, elle se compte en décennies.

LL : Alors tout projet passerait par des phases comme ça, relativement longue, où il se cherche, avant de pouvoir trouver la forme qui permet de passer au concret.

ASA : Oui, moi j'en suis convaincue. En termes de temporalité... la gouvernance évolue complètement en fonction de l'avancement du projet et du besoin de territoire. J'imagine mal que tu aies une gouvernance qui soit dessinée, selon un dessin spécifique et qui reste le même jusqu'à la fin. Non, et tu le vois sur le PO, vous avez réussi à mettre en place une certaine forme de gouvernance qui de fait est une forme qui va évoluer, muter en fonction des besoins, au fil des années.

LL : Est-ce que tu penses que des gouvernances comme ça, liées à des projets urbains, ont existé en dehors des projets de politique de la ville ?

ASA : La politique de la ville, le logement social a été précurseur, ça a toujours été un terrain d'expérience... Et tout ce qu'on a développé dans ce domaine, aujourd'hui on dispose de modèles, on a des recettes qui ont bien fonctionné et qu'on peut appliquer à des échelles de l'aménagement. Si on prend ce qui s'est développé aux quatre coins de la France, surtout sur des villes phares comme Nantes, Toulouse, Montpellier, on peut trouver des cas similaires.

LL : La gouvernance est une condition pour qu'il y ait projet en fait...

ASA : Non, quand il n'y a pas de gouvernance, que ce n'est pas porté, il n'y a pas de projet. Tu as une série d'opérations, qui sont saupoudrées en termes de financements, et qui font un vague contour, mais ça fait pas un projet.

Un projet par définition, il doit être porté, et pour être porté, il faut qu'il y ait une gouvernance, portée par un acteur unique... quoiqu'il en soit, il y a une gouvernance. Après, il faut qu'on se mette

d'accord sur ce qu'on entend par gouvernance peut-être... Mais à toutes les échelles du projet urbain, même la plus petite qui soit, tu retrouves cette diversité d'acteurs qu'il faut coordonner, qui est l'essence du projet...

LL : On va changer de sujet, un peu... Je voulais te demander de prendre ta fiche de poste, pour regarder un peu les missions qui sont décrites, que tu m'expliques un peu ce qui correspond ou pas à ce que tu fais, parce que tu me parlais la dernière fois d'un certain décalage.

ASA : Alors, on peut les prendre point par point. Sur les activités principales « Elaboration, mise en œuvre, suivi et évaluation de projets d'aménagement et de développement en collaboration avec les acteurs locaux. Pilotage de projets confiés à des bureaux d'étude extérieurs (...), développement et animation des partenariats et réseaux d'acteurs locaux et professionnels... »

Je crois qu'à la lecture de cette fiche, tu peux facilement comprendre ce qu'on t'a décrit avec Véronique, c'est-à-dire l'écart entre ce qui est décrit, qui est quand même un poste très opérationnel, ce qui n'est pas ce qu'on a découvert ici. Et typiquement moi je dessine aujourd'hui par le biais du projet de N20 quelque chose qui y ressemble plus. Mais sur l'OIN, il me semble que par nature, l'action du CG ne peut pas correspondre à ça.

LL : Peut-être que ça colle plus à ce que fait Véronique quand même...

ASA : Peut-être... mais de façon générale, par rapport à ce qui est décrit dans cette feuille, on ne passe pas assez de temps sur le terrain. On devrait passer la moitié du temps à essayer de savoir tout ce qui se fait sur le territoire, les projets, les problématiques, les objectifs, les stratégies... or on fait beaucoup d'analyses en chambre. Et c'est en sens là que ça ne colle pas avec ce profil de poste qui ressemble à celle d'un chef de projet plus opérationnel, qui par définition va à la rencontre des acteurs, du territoire, qui travaille constamment en transversalité.

LL : Qu'est-ce que tu appelles l'analyse en chambre ?

ASA : Sur la base de productions diverses et variées du territoire, des analyses des acteurs du territoire. On analyse ce qu'ils produisent, mais sans échanger directement sur place, sur la base des projets etc.

LL : Qu'est-ce qui a pu te faire penser que tu trouverais réellement ce qu'il y a dans cette fiche, connaissant a priori la nature du champs d'action, des compétences du CG, qui ne permettent pas ça, en fait, selon toi...

ASA : Ecoute, après 15 ans d'expérience, je devais avoir encore une certaine forme de naïveté ! Ou la nécessité absolue de trouver un nouveau job... Si j'ai été alertée par un certain nombre de partenaires avec qui j'avais échangé au préalable, et surtout des gens travaillant en EPCI par exemple, qui me disaient : « mais je ne comprends pas bien la dimension aménagement au sein d'une structure comme ça... », ce qui m'avait à l'époque beaucoup interpellée... Je savais bien que je ne serai pas en première ligne des projets urbains, mais c'était aussi une façon pour moi, comme je te le disais la dernière fois, de découvrir des territoires qui m'intéressaient et de mieux y rentrer. Je me suis peut-être un peu leurrée sur le rôle d'un CG en aménagement, et je n'ai pas voulu approfondir le sujet. Mais je ne le regrette pas parce que j'ai découvert beaucoup de choses, et si ce qui se passe sur la RN20 se concrétise, encore plus...

LL : Il y a peut-être une forme d'évolution des compétences du CG aussi, qui va dans le sens de plus d'opérationnalité, avec les routes dont il a la charge à présent, qui sont des axes à fort enjeu en termes d'aménagement. J'ai un peu le sentiment qu'on est dans une phase de transition.

ASA : Beaucoup de personnes ici, ce serait intéressant d'en discuter avec Arnaud par exemple, pensent qu'il y a un tournant et qu'il faut s'en saisir. Il y a le cas de l'Alsace qu'il faudrait regarder aussi, dans cette optique, avec leur recentrement sur l'échelon régional, le CG a complètement disparu il me semble, très récemment.

LL : Mais c'est vrai aussi que d'une certaine façon, on a toujours eu la compétence routes, alors pourquoi ne l'a-t-on pas associée plus tôt à une dimension aménagement ? C'est presque étonnant qu'on n'ait pas directement associé direction des déplacements et aménagement d'ailleurs. Et il me semble que Lucille me disait que le projet RN20 n'existe d'ailleurs que du fait d'un rapprochement un peu accidentel entre la DAD et la Dirdép, à un moment où il n'y avait plus de directeur des déplacements et où le DGA, commun aux deux directions, a décidé de lancer un projet qui mixte les deux...

ASA : C'est intéressant ça !

LL : Sans transition : pourrais-tu me donner comme ça, quelques qualificatifs pour décrire les principales qualités, compétences d'un chef de projet ?

ASA : Ok... Capacité d'écoute, pluridisciplinarité, souplesse... Euh, transversalité, capacité à se projeter, ça c'est dans la temporalité, c'est très important, parce que c'est l'échelle des projets qui peuvent être très différentes. Diplomatie, c'est très important aussi, parce que tel que je me figure ces postes, que je le ressens, tu as affaire à tellement de structures et de gens différents qu'il faut vraiment faire preuve d'une extrême diplomatie, capacité d'écoute, souplesse. Tu peux pas avoir un mode et ne pas en déroger... Il faut être capable de s'adapter à différents projets, métiers, approches. C'est quelque chose qui peut être assez déstabilisant quand tu démarres. Ça rejoint la temporalité, parce que la question du foncier, c'est pas la même temporalité que celle de l'entretien d'immeuble, mais tu dois gérer les deux en même temps. Des métiers aussi très différents, intellectuels pour les autres, très opérationnels pour d'autres... Ça fait appel à des outils très divers.

LL : Comment se traduisent ces compétences dans ce que tu as faire au quotidien. Si on prend ton agenda par exemple... Raconte-moi ta semaine à la lumière de ce que tu viens de me dire.

ASA : Alors, bah par exemple, cette semaine, c'est un exemple typique d'une semaine hyper frustrante, où j'avais prévu plusieurs réunions, qui pour moi étaient au service du projet. Et j'ai dû les supprimer, parce que c'était une semaine très contrainte, où j'ai eu à produire pour ces dates là, des choses... La seule chose que j'ai maintenu, c'est ma journée au forum des projets urbains, mais c'est pas au cœur de mon travail. C'était des réunions pour rencontrer les acteurs de terrain, en lien direct avec l'opérationnalité. Mais j'ai dû annuler la réunion à la mairie de Massy, réunion sur l'implantation de la gare plus autres TC... Typiquement, ça vient alimenter la réflexion sur le projet de territoire. L'EPPS, réunion de travail sur le schéma de développement territorial. Donc bah le schéma, je l'ai analysé en chambre et je n'ai pas été à la réunion pour alimenter ma réflexion avec celle des autres... l'après-midi, comité de pilotage sur la gare de Massy, avec les élus. Donc voilà, ça c'est pour moi la frustration même.

LL : Si je comprends bien, un des endroits où s'incarnent un peu toutes les qualités que tu as décrites, c'est dans la réunion.

ASA : Disons que c'est plus dans la traduction de ce que je ressors de ces réunions. Effectivement, y'a pas que les réunions, y'a l'échange qui intervient pendant la réunion, et il y a l'analyse qu'après on en fait ; les réunions sont là pour alimenter les réflexions, dans le sens où l'intelligence collective est plus pertinente.

LL : Dans les réunions que tu as déjà pu faire sur la RN20, as-tu vu le projet déjà évoluer, à la suite de réunions.

ASA : Ce que je sens très fort aujourd'hui, c'est la façon dont les acteurs sont en attente de cet enclenchement vers l'opérationnalité, je sens toutes leurs attentes. Et je suis en train de percevoir chez les différents partenaires... comment dire... la dynamique qu'on est en train de mettre en place, ça je le sens de façon très forte donc c'est très encourageant. L'enjeu c'est d'arriver à enclencher, mais je suis en train de le sentir de façon très très forte, cette attente justement, de ce passage de l'abstraction à la concrétisation.

LL : Est-ce qu'il y a des réunions qui t'ont marqué en termes de capacité d'ajustement des acteurs entre eux... comment tu as été amené à faire que des choses qui étaient potentiellement source de conflits et de contradiction ne le soient pas...

ASA : Concrètement, comment illustrer ce genre de choses... Dans ce que j'ai fait sur le quartier des Pyramides par exemple, avec des acteurs qui par définition ont des objectifs différents, opposés... tu avais les bailleurs sociaux qui ont vocation à gérer leur logement, parfois à faire du remplissage, au détriment du peuplement on va dire, et la mairie en face qui elle est très regardante sur le peuplement, sur l'entretien, sur la gestion urbaine de proximité, etc. Donc typiquement, ce sont deux structures qui s'opposent en permanence. L'une disant, y'en a marre, vous ne faites rien, on est obligé de se substituer à vous, vous ne faites pas votre boulot d'entretien. L'autre disant, on passe notre temps à faire, mais les locataires font n'importe quoi, et c'est de votre faute puisque vous n'avez pas cadré les attributions, le peuplement... Donc pour que le projet puisse se faire et avancer, il faut qu'à un moment donné, tout le monde soit autour de la table, et soit dans une approche constructive. Donc à un moment, sur un projet de renouvellement urbain, on va se dire qu'il faut aborder la question de la résidentialisation de la réappropriation de l'espace public, puisque ce que je viens de te décrire, c'est un problème de limite de propriété très mal définie où on ne sait pas qui fait quoi, où commence et finit l'espace public et les responsabilités... donc il faut voir qu'est-ce qui sera acceptable pour les uns et les autres, où est-ce qu'on met le curseur, est-ce que c'est une barrière hermétique, on arbitre, ça repart dans le circuit de chacun des organismes...

LL : Et sur la RN20, ton rôle de médiation, il se traduit comment ?

ASA : Alors là pour le coup je me projette... Pour moi, une des premières choses que j'aurai à faire, c'est de rencontrer les acteurs du territoire, en particulier les intercos et les communes. Pour analyser plus avant leurs attentes, leurs projets, leur perception des choses, ce qui me permet après d'avoir un regard plus pertinent sur les conflits potentiels, leurs attentes, ce qui sera plus difficile à gérer, plus fluide. A l'échelle des 16 communes, il faut que je priorise, que j'identifie les communes les plus récalcitrantes, celle qui adhèrent le plus au projet et qui posent moins de difficultés...

Mais par exemple, à l'issue du vote lors du dernier comité syndical qui a permis de faire voter les élus sur le schéma de référence, il y a eu deux abstentions, ce qu'on a fait, c'est qu'on rencontré les deux communes pour essayer de lever les abstentions. Et là, c'est forcément un cercle vertueux. Alors au démarrage c'est une réunion un peu crispée. Oui, ça fait des mois, des années qu'on attend de travailler avec vous, de faire ci, ça.... Mais, en plus en étant accompagné du bureau d'étude pour montrer qu'on est là dans une démarche constructive de dialogue, dans la phase étude, pour intégrer leur avis, les modifications si besoin... peu à peu, ça s'adoucit. Je dis pas que c'est gagné, mais en tous cas, la démarche est complètement dans cet esprit là. Il faut finalement souvent se ramener à la structure initiale, porteuse du projet, qui est au service de l'ensemble des partenaires.

Dans mon précédent job, souvent mes partenaires me disaient qu'ils me faisaient intervenir très souvent pour ma neutralité. C'est une notion intéressante aussi dans la gestion de projet. Tu n'es pas

partie-prenante pur l'un ou pour l'autre, tu es là pour mettre en œuvre un projet sur lequel au départ il y a eu un consensus. Tu n'es pas à pour dire le vert c'est mieux que le jaune, tu es parce qu'il y a eu un accord au départ sur le bleu, le jaune, le vert, et il faut que les trois couleurs soient développées à parts égales.

LL : Et en même temps, les acteurs sont en demande d'un pilotage fort... Il y a besoin d'un pilotage aussi.

ASA : Tu as tout-à-fait raison. Ce que je te décris, c'était justement... moi j'ai été légitimée sur ce poste là par rapport à cette neutralité, parce que le portage n'était pas au sein de la collectivité où j'étais, mais il était bien chez les autres collectivités, qui portaient le projet. Et du coup, le seul sens, le seul rôle qu'on avait, c'était d'assurer cette neutralité et ces interfaces. Donc on en revient à la question de la gouvernance. Tout dépend où se trouve le portage. Est-ce que tu as une structure qui assure le portage, le pilotage, et la coordination générale ? Ou est-ce que tu as simplement une structure qui assure le suivi du projet et sa coordination ?

LL : Et du coup, il semble qu'il y ait une vraie valeur ajoutée au fait d'avoir une structure qui peut assurer cette neutralité.

ASA : Oui. Typiquement, moi je vois le syndicat mixte un peu comme ça, comme une structure déconnectée, tant du CG que des intercos et des communes, et qui peut à ce titre là assurer une vraie neutralité au service du projet global. Sans rentrer dans les clivages Nord/Sud etc. parce que l'idée c'est d'avoir une répartition équilibrée entre ces territoires inégalement dotés, tu as un Nord très développé, très structuré, face à un Sud qui l'est beaucoup moins... de façon à créer une cohérence d'ensemble. Et c'est par une structure neutre que ça peut se faire. En tous cas, c'est la vision que j'en ai aujourd'hui.

LL : Dans la réunion dont tu me parlais, le dernier comité syndical, vous avez dû repousser l'adoption du schéma peut-être pour intégrer leurs modifications ?

ASA : Il n'a pas de valeur contractuelle ce schéma. Peut-être qu'il en aura une un jour par le biais des documents d'urbanisme par exemple. Mais l'idée c'est qu'on sera bien plus forts face à des acteurs comme le STIF, le Région et l'Etat pour récupérer des financements, si on obtient les voix de ces deux communes.

LL : Vous le remettrez au vote ?

ASA : Non, mais on se dit qu'ils pourront se prononcer favorablement et le voter une prochaine fois.

LL : Et comment se fait-il que ces communes se soient senties pas assez prises en compte, alors que tu m'as dit que le bureau d'étude avait rencontré tout le monde etc. ?

ASA : C'est sans doute parce qu'à un moment donné, on est sur des études tellement techniques et pointues que le bureau d'étude n'a pas pu rencontrer tous les acteurs et leur détailler les choses. Donc à mon sens, c'est plus de l'incompréhension qu'autre chose. Pour l'une c'était sur le périmètre d'une zone de développement, qui est très importante à l'échelle de la commune, parce que si la frontière de ce développement elle est 500 mètres plus loin, ça va pas... Mais à l'échelle des dessins, c'est à la marge. Et pour l'autre, c'était sur la présentation des différentes variantes du TCSP, à court, moyen et long terme. Mais il n'y avait pas de problèmes très importants sur le fonds. C'était plus une question de compréhension, de pédagogie...

LL : On voit bien dans ton agenda du coup le conflit dans tes activités entre les réunions et les notes... Et je voudrais du coup aborder, à travers la note, qui est un outil plus destiné au lien avec l'interne, les liens avec les élus dans ton travail au quotidien...

ASA : Sur ce sujet, j'en suis aux prémisses de ma propre organisation, je sens qu'Arnaud, c'est nouveau aussi pour lui, donc il s'adapte comme il peut. Et depuis quelques mois [élections cantonales de mars 2011], on a donc un nouveau VP, qui est aussi Président du syndicat mixte. Donc tout ça est en train de se mettre en place, avec des pratiques différentes... et typiquement, là, en vue du prochain comité syndical, j'ai monté deux réunions de travail avec le Président du syndicat mixte et les directions concernées. J'ai fait non pas une note, mais une synthèse des différents sujets à aborder, que j'ai travaillé avec Arnaud en amont et que j'ai soumis directement sur table. Ça a fait hurler les autres directions, parce qu'ils ont découvert en séance des choses qui n'étaient pas politiquement correctes. Sauf que moi, dans mon approche, on était sur des réunions de travail, même si le Président était là, en vue de préparer une réunion qui vocation à faire prendre des décisions le comité syndical de fin janvier. Et en fait, cette méthode là, elle permet de poser clairement les différentes problématiques sans tabous. Pour moi c'est très vertueux parce que ça permet d'avoir des réponses et de passer à l'étape suivante. Et c'est exactement ce qui s'est passé finalement. En plus, on a un VP Président qui est aussi un homme de terrain, un peu visionnaire.

LL : Qui est ?

ASA : Le Président de l'Arpajonnais, Pascal Fournier. Il se projette tout de suite, il a tout de suite endossé le projet de la RN20 et il l'a à cœur. Donc pour moi, les notes ont toute leur raison d'être, mais elles doivent être l'aboutissement d'un processus.

LL : En fait, le papier que tu as soumis à cette réunion, les autres l'ont perçu comme une note...

ASA : Oui. Mais je n'ai pas mis note, j'ai mis document de travail... Ils ont vu tout de suite le côté formel. Mais j'en suis ressortie avec ce que je voulais.

LL : Parce qu'à travers le conflit, ils ont été amené à se positionner en fait...

ASA : Oui, c'est ça.

LL : Tu l'as fait exprès en fait !

ASA : Oui, parce que je pars du principe qu'une réunion de travail, c'est fait pour mettre autour de la table des éléments qui ne sont pas bouclés. Pour arriver à une prise de décision, il faut qu'il y ait eu débat et arbitrage...

LL : Le problème finalement, c'est l'utilisation qui en est faite, plus que la note elle-même, c'est qu'on nous demande un peu de faire des notes sur n'importe quel sujet, à n'importe quel moment. Et c'est révélateur selon toi d'un manque de transversalité en fait, de relations avec les autres directions en amont.

ASA : Tout-à-fait. Ce que je conteste, c'est pas la note en elle-même, c'est le moment auquel on la produit, à quelle étape du projet, adressée à qui, et dans quel but... Et ça aussi, le problème, c'est que j'ai eu l'impression, par exemple, sur l'OIN, de devoir produire des notes juste pour exister, à des moments qui ne me paraissaient pas stratégiques, cruciaux...

LL : Et quand on voit parfois les blocages qu'on peut avoir en termes de communication avec les élus, c'est qu'on ressent le besoin de donner notre avis dès qu'on peut, parce qu'on n'est pas sûr que si on ne le fait, on viendra nous le demander... C'est lié au fait que sur certains dossiers, on n'a même pas de copil, et sans ça, il faut bien trouver une autre façon d'exister et de se faire entendre.

ASA : Evidemment, parce que le VP, là-dedans, il endosse le rôle du patron, à un moment, il tranche, et on se range à son avis, mais encore faut-il qu'il le fasse et qu'on le sache. La Mission Sud marche bien parce qu'il y a une élue qui prend les choses en main, la nationale 20 pareil... On a une vraie

chance en plus, parce qu'autant Funès a été adapté pour nous, sur la phase amont, autant le changement avec Fournier me semble pertinent, parce qu'il a l'air très sensible à l'opérationnel.

LL : Oui c'est une chance ! Je voudrais aborder un dernier outil, après la réunion et la note, qui est le cahier des charges, qui me semble être aussi un élément central dans le travail du chef de projet, la conduite de projet...

ASA : Alors, justement, je vais avoir à en faire un, très prochainement, pour les études qu'on doit lancer, que je t'ai décrites tout à l'heure. Et là aussi, c'est un peu un mouton à cinq pattes qu'on a en tête. Je ne suis pas sûre que je vais trouver un cahier des charges possible à adapter à cette mission. Donc il faut qu'on arrive à le travailler de façon très pertinente.

LL : Concrètement, un mouton à cinq pattes... pourquoi ?

ASA : Parce que ce sera à la fois une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans la quelle on doit trouver aussi des missions d'OPC urbain. Et aussi une mission purement technique qui doit regrouper des études spécifiques de circulation, peut-être d'ouvrage, et tout ça en lien avec l'avant projet technique routier du CG et tout ce qui se fait au niveau du territoire. Et tout ça adapté à quatre ou cinq territoires, qui sont plus ou moins avancés dans leurs réflexions. Il faut qu'on arrive à faire un montage un peu spécifique, avec différentes étapes, différents tranches peut-être qui seront enclenchées en fonction de l'avancement des uns et des autres... On fait un mélange des genres. Le fil conducteur, ça va être une mission de maîtrise d'œuvre urbaine qui va focaliser sur 4 territoires le long de la RN20, pour venir approfondir l'étude urbaine de ce territoire là, donc comprenant différents volets : foncier, aménagement, déplacement... à une échelle pré-opérationnelle. Et pour alimenter cette réflexion, il va falloir faire des études techniques plus précises, on pourrait les lancer indépendamment, et qu'elles viennent alimenter la réflexion globale. Mais si on fait ça, on peut craindre de ne pas avoir les meilleurs spécialistes. Parce que si on lance cette mission de maîtrise d'œuvre urbaine, de cette façon, on va s'adresser aux plus grands spécialistes, avec des équipes pluridisciplinaires pour toucher toutes ces thématiques... C'est pas décidé encore.

LL : Juste, pour finir, peux-tu me parler des premiers contacts que tu as eus avec l'élus en charge du projet ?

ASA : J'ai dû le rencontrer trois fois, en comité de technique, donc pour des réunions de travail, avec les deux directions concernées : Dirdep et DAD. Et puis dans des instances plus officielles : comité exécutif restreint, qui est un préalable au comité syndical. Et je l'ai récemment rencontré différemment, quand on a fait une présentation au Conseil communautaire de l'Arpajonnais, pour que le conseil vote sur le schéma de référence. Et j'ai senti vraiment au fil de ces réunions une évolution du VP, qui était au départ interrogatif, craintif par rapport à notre approche, et lors de la réunion, une vraie confiance. Parce qu'on est passé de la présentation générale des objectifs, au concret du projet. J'ai senti que la confiance a basculé au moment où on a présenté des choses concrètes, parce que ça veut dire aussi qu'on maîtrise ce qu'il y a en amont.

LL : Est-ce que tu sais comment s'est fait le passage de relais entre Funès et lui ?

ASA : Non, mais ce que je sais c'est que Fournier a toujours été présent, et intéressé. C'est quelqu'un qui ne croît que en l'interco, et pas à l'échelle communale, il essaie de raccorder son territoire à celui de la CAVO, il a fait adhérer son territoire à l'AUDESO...

LL : Avez-vous eu des contacts directs, ou par son secrétariat ?

ASA : Oui, parce que son assistante est dédiée à 10% au syndicat mixte, donc dès qu'on a une réunion à monter, on passe par elle.

LL : Mais donc tu peux les contacter directement ?

ASA : Pour l'instant, je ne prends pas cette liberté là, parce que je sens qu'Arnaud ne veut pas reproduire le même fonctionnement qu'avec Lucille, et il a gardé pour l'instant la main sur le pilotage du dossier.

LL : D'accord... Merci !

Annexe 23

Entretien Axelle BURGHOFFER, chef de projet Mission Sud Essonne, le 16/09/11

LL : Axelle, tu es chef de projet de la Mission Sud, au CG de l'Essonne, tu me diras depuis combien de temps d'ailleurs exactement... Ce que j'aimerais pour cet entretien, c'est que tu me racontes ce qu'est la Mission Sud et que tu m'en retraces les grandes étapes, les grandes évolutions en fait. Ça peut prendre un peu de temps, parce que c'est sur plusieurs années...

AB : Alors moi je suis arrivée sur ce poste en mars 2007, donc c'était un poste de chef de projet PID Sud Essonne. Donc à l'époque on parlait pas encore de Mission Sud, c'était un poste classique d'animation du Sud Essonne. Y'avait quand même une démarche qui pré-existait quand je suis arrivée, qui s'appelait la démarche des Pays de Juine, qui avait été initiée avant que j'arrive. L'idée c'était d'associer 3 intercommunalités du Sud Essonne, à savoir l'Etampois, Entre Juine et Renarde, et le SIEPAD de Méréville, donc tout le Grand Sud – de les associer autour d'un projet. Donc y'avait un diagnostic qui avait été réalisé, des orientations d'aménagement qui en avaient découlé et des propositions d'actions. Donc moi quand je suis arrivée, ça c'était fait, et donc l'idée c'était de structurer ces intercommunalités pour faire en sorte que les programmes d'action puissent être mis en œuvre. Donc de mars 2007 à décembre 2007, on a mis en place les bases de cette structuration, qui était en fait une association, une intercommunalité de projet, on a travaillé au statut, on appelait ça l'intercommunalité des Pays de Juine et puis en fait ça a buté, parce que finalement, les intercos étaient pas prêtes à s'associer entre elles, et qu'au moment des délibérations, alors qu'on avait tout prémâché le travail, qu'on leur avait transmis des délibérations qu'ils avaient plus qu'à faire passer... donc voilà, on a senti qu'ils n'étaient pas prêts, ça venait surtout de XX, mais ça, après, tu peux pas le dire ! Moi je te le dis là, mais si tu fais une synthèse... Donc bref, ils étaient pas prêts, ça a foiré quoi.

LL : Alors même qu'ils étaient déjà en interco ? ils n'ont pas voulu s'étendre ?

AB : Je pense qu'ils n'ont pas voulu s'associer avec d'autres, et il y avait une petite peur aussi, comme il y avait le département derrière, qui animait, qui avait été l'instigateur de cette démarche, et qu'on est en opposition [politique], ce sont deux collectivités qui sont toujours en opposition, je pense qu'il y avait aussi volonté de mettre un peu des bâtons dans les roues. Et puis avant cela, il y avait eu aussi en 2006 l'opportunité de se constituer en Pays avec la loi Voynet, et déjà, y'avait pas eu la volonté de s'associer en pays. Alors qu'aujourd'hui, plus ça va, plus je me dis que s'ils s'étaient associés en pays, je pense que c'était la solution pour eux, par rapport à toute la démarche qu'on a aujourd'hui, s'ils s'étaient constitués en pays à l'époque ça aurait réglé pas mal de questions, mais on pourra peut-être y revenir.

Donc voilà, mars 2008, élections cantonales, avec Berson qui est réélu président du CG et qui décide de créer la mission Sud Essonne. Donc la Mission qui est présentée comme un lieu où vont pouvoir se rassembler les élus et les acteurs du Sud Essonne pour débattre, travailler ensemble, et surtout faire en sorte que sortent de grands projets structurants pour le Sud Essonne. C'est comme ça que la mission a été présentée et le pilotage politique a été confié à Claire-Lise Campion, qui est donc sénatrice de l'Essonne et élue de canton sur le Sud Essonne. Donc elle a déjà un ancrage, en tant que sénatrice, quelque part, elle représente tout le Sud Essonne. Voilà, la question qui s'est posée dès... Alors en fait, la mission Sud, c'était peut-être déjà pour répondre à certaines critiques des la part du Sud Essonne qui disait : le département s'occupe que du Nord et puis pas de nous, qu'est-ce que vous faites pour le Sud... Critique non fondée en plus, parce que si on fait un bilan sur les contrats, à mon avis on se rendrait compte que... et puis aussi un contexte de Grand Paris, on a déjà du mal à le tirer

jusqu'à Evry, alors... Bien souvent les franges franciliennes sont souvent exclues à l'échelle de l'Ile-de-France. Et finalement, si tu fais le bilan au niveau national, ce sont peut-être des régions, des territoires qui sont dans une situation un peu particulière, parce que tout ce qui va concerner le Grand Paris, ça va les exclure, et a contrario, quand il y a des appels à projets sur les zones rurales, comme à un moment donné il y avait les pôles d'excellence ruraux, et bah là pour le coup, les territoires ruraux d'IDF sont exclus de ces dynamiques là.

LL : Parce que censés avoir assez de sous puisqu'appartenant à l'Ile-de-France ?

AB : Et parce qu'ils ne sont pas considérés comme ruraux.

LL : Selon des critères types INSEE de définition des zones rurales ou simplement de leur appartenance à l'Ile-de-France, Ile-de-France égal non rural ?

AB : Je pense que c'est plus ça, plus un raccourci comme ça.

Voilà, donc où j'en étais ? Ah oui, donc nous, première étape, construire un périmètre de cette Mission Sud Essonne (MSE), donc ce qui n'était déjà pas facile... Que prendre pour limite ? On a pris une limite, qui était peut-être pas si bonne que ça, on est en train de revoir un peu cette limite... Enfin, on a pris les sept cantons du Sud Essonne, alors ça peut toujours paraître bizarre de prendre une limite administrative, et d'autant plus des cantons, mais cette limite là, elle nous paraissait bien coller avec une limite géographique, entre du périurbain et une zone rurale. On est vraiment là dans une zone tampon, et finalement, si on passe ces sept cantons, on sent qu'on est quand même dans un autre milieu géographique. Ça nous paraissait pas mal, sachant qu'on s'était dit aussi que c'était pas une limite fixe, que ça pouvait fluctuer. Ça c'était la limite *a minima*, et on avait aussi une limite *a maxima* qui incluait toutes les intercos, dans leur intégralité. C'est-à-dire que les sept cantons, ça s'arrête là [elle me montre une carte affichée derrière elle], mais certaines intercos ont un périmètre qui dépasse vers le Nord. Donc on a intégré au début la CC du Pays de Limours, celle de l'Arpajonnais et le CC du Val d'Essonne et puis toutes celles qui sont au Sud.

Et donc on a lancé une première étape de cette Mission Sud en organisant des réunions. De 2008 à 2009, on a essayé de mettre un cadre de coopération, pérenne, entre les acteurs du territoire, et on a pour ce faire organisé des grosses réunions, qu'on a appelé les plénières, pour traiter de ce qui nous semblait être les principaux enjeux pour le Sud Essonne, donc : les transports, le développement économique, le cadre de vie, les mobilités. Voilà, donc on a eu pas mal... sur la réunion de lancement en 2008, on a eu une cinquantaine de personnes, on a toujours été satisfaits du nombre de participants. Entre 2008 et 2009, on a eu, combien... [elle regarde dans ses dossiers informatiques, l'arborescence est classée par réunions] 5 réunions, entre octobre 2008 et avril 2010. Et on a eu à chaque fois, une cinquantaine de personnes qui se déplaçaient, ce qui est quand même relativement correct, c'est même plutôt bien. Donc on associait les élus du Sud Essonne et les partenaires principaux comme les chambres consulaires, l'AEE [Agence pour l'économie en Essonne], le CAUE etc. Et pour moi ce qui a été important aussi pour cette démarche, c'est que ça a coïncidé avec l'arrivée d'un nouveau sous-préfet, et que ce sous-préfet a vraiment joué le jeu. Il a toujours assisté à toutes les réunions et ça se passe plutôt bien politiquement avec Mme Champion, on sent qu'il y a quand même un vrai travail en partenariat avec la sous-préfecture et ça c'est quelque chose qui, en termes d'image, vis-à-vis des élus du Sud Essonne, apporte quelque chose à la démarche. Alors les Sous-préfets restent rarement plus de 3 ans sur un poste, et je ne sais pas, c'est ce que je me demandais l'autre jour, le jour où il partira lui, je ne sais pas quel sera le positionnement du suivant sur la Mission Sud, et puis il faudra refaire tout le travail, il y aura tout un travail à refaire...

Donc voilà... ce premier cycle de rencontres, il a conclu à la pertinence d'engager une réflexion et des actions communes à l'échelle du Sud Essonne, et on a bien senti qu'il y avait une amorce... elles ont vraiment permis de poser un socle à cette dynamique partenariale. Donc voilà, on a eu ces 5 réunions, et après, on s'est vraiment dit, on peut pas continuer comme ça. Parce que bon, d'accord, on fait ces grandes réunions, y'a du monde, mais c'est pas comme ça qu'on travaille, on est plus là dans un cadre où on a pu identifié des choses, où on a pu présenté des choses, on a pu échangé sur des politiques respectives, mais on est toujours dans des situations où il y a quelqu'un qui parle et quelqu'un qui écoute. Donc Mme Champion a souhaité qu'on fasse des réunions en configuration plus restreinte, et du coup, au regard des enjeux qu'on avait déterminés, on a organisé deux groupes de travail, donc là ça devait être... [elle regarde l'arborescence] Non, d'abord, j'ai oublié une étape... mais toujours dans cet esprit d'organiser des réunions plus restreintes... on a organisé des réunions par secteurs géographiques, celles-ci je les avais oubliées d'ailleurs, donc pour pouvoir parler en plus petit nombre. Voilà, donc on avait préparé sur la base de questionnaires, pour voir ce dont ils voulaient parler justement, et ce qui est ressorti de ça justement, c'est le développement économique et l'accessibilité aux services publics, et c'est donc après ces réunions par secteurs géographiques, qu'on a organisé nos groupes de travail, enfin, nos réunions de travail, puisqu'il n'y en a eu qu'une sur chaque thème : développement économique et services publics.

LL : Et avec qui alors si vous avez restreint ? Comment vous avez restreint en fait, sur quels critères ?

AB : Comment on a restreint... Heu... En fait, c'est marrant, je pense que c'est de fait la façon dont on a présenté les choses qui a fait que ça s'est restreint. Parce que je crois me rappeler que malgré tout, notre envoi, on l'avait fait à tout le monde, mais en présentant ça comme une réunion de travail et donc de fait, il y avait moins de monde. Et puis aussi, ce qui a changé, c'est qu'on l'a fait dans un autre endroit, c'est-à-dire que les plénières, on les faisait à Chamarande, ou dans la salle Roland Pierre, donc dans un château, ça faisait un peu grande assemblée, hein, alors que ces réunions de travail, on les a faites, à la Maison du Conseil général du Sud Essonne, donc dans une salle beaucoup plus petite, dans une salle de réunion. Donc il y avait aussi... même si de fait on était 30, et si ça se trouve, y'a eu aussi des plénières où on était 30, mais ça faisait pas la même ambiance, et puis on était tous autour d'une table, avec le Conseil général, au même niveau que les collectivités, alors que dans les plénières, on a Mme Champion qui est face à son public, qui parle... même si on avait des intervenants, qui venaient pour parler d'un projet ou d'autres... Donc deux réunions de travail, sur le développement éco et les services, sauf qu'on s'est rendu qu'il y avait un autre thème dont on n'a pas arrêté de parler, c'était les mobilités, donc au final on se retrouve avec 3 thèmes, sur lesquels pour le coup, travailler.

Donc on arrive en juillet 2010, avec les Assises du Sud Essonne. On a organisé les assises, où on a fait un historique de tout le travail qui a été fait entre octobre 2008 et juillet 2010, où on présente nos trois axes de travail et où on fait des propositions concrètes pour travailler ensemble. Et donc là on arrive en fait, sur une deuxième phase, où on entre en fait sur une véritable phase de travail collectif... sur nos trois thèmes. Alors maintenant il faut que je recolle les morceaux entre tout ça, entre les assises et puis... Donc tout naturellement, par rapport au développement économique, tous les débats montrent qu'il y a nécessité pour les intercos de s'associer pour former une véritable stratégie de développement économique à l'échelle du Sud Essonne, et ça c'est en lien avec ce que je te disais sur le Grand Paris, c'est que finalement, si le territoire ne réagit pas, c'est un territoire qui risque de se retrouver territoire en creux, parce qu'au Nord, on a le Grand Paris, et au Sud, on a la

Région Centre qui est super dynamique en termes de développement économique, et puis le Sud Essonne qui verra que les camions passer sans bénéficier de tout ce que ça peut apporter...

Et donc, y'a un outil au niveau de la Région, qui s'appelle le PACTE pour l'économie, le développement économique et la formation qui semble être un bon outil pour élaborer cette stratégie puisque le Pacte, il s'organise en : élaboration d'un diagnostic partagé, élaboration d'orientations, et donc d'une stratégie, et ensuite définition d'actions, qui seront ensuite à porter par... Donc on se dit que c'est le bon cadre pour faire travailler ensemble les intercommunalités du Sud Essonne, donc on voit auprès de la Région si c'est faisable, on voit avec les élus qui sont plutôt partants et on se lance dans le PACTE Sud Essonne. Donc là ça fait un an qu'on travaille là-dessus, le diagnostic est réalisé, on en est à l'élaboration des premières orientations stratégiques et ensuite on va rapidement passer à la détermination des actions, et c'est là qu'on va pouvoir un peu vérifier si les intercommunalités sont bel et bien en capacité de travailler ensemble. Parce que là, en fin de compte, l'objectif du PACTE, c'est pas que chaque intercommunalité vienne faire sa liste de course et dise, moi j'ai ce projet là, moi j'ai ce projet là, moi j'ai ce projet là, mais bien qu'au final on ait un programme d'actions qui prenne en compte toute la stratégie qui aura été déroulée avant, et que du coup il y ait des intercommunalités qui soient peut-être capables d'abandonner un action et de dire, cette action que je portais là, c'est une action à l'échelle de mon interco, mais on peut peut-être faire plus...

Après, c'est difficile de faire comprendre à une interco qu'elle devrait abandonner un projet qui peut lui rapporter des emplois, parce qu'il y a un autre projet bien plus structurant à l'échelle du Sud Essonne qui peut se faire ailleurs. Alors on n'en est pas encore là, mais moi je me dis qu'il y a peut-être un risque qu'à un moment donné il y ait des intercos qui ne soient pas satisfaites, parce que leur projet va pas rentrer dans les clous de ce qui va être décidé. Il y a soit ce risque là, soit le risque que chacun ait ses projets d'avant et que la stratégie, ce soit finalement que tout le monde se mette d'accord autour de ces projets, et que ça ait été inutile, parce que ces projets, on les connaissait déjà plus ou moins, et si c'est bosser pendant un an pour sortir les actions qu'on avait déjà en juillet 2010... Est-ce que vraiment ça valait le coup ? Et finalement, même si c'était le cas, peut-être que oui quand même, parce que malgré tout, ça fait un an qu'ils sont autour de la table, qu'ils discutent, qu'ils échangent, faudra pas être trop négatifs sur la démarche, même si c'est ça qui se passe... Parce qu'on sent qu'il y a quand même les esprits qui s'éveillent à cette problématique du Sud Essonne.

Voilà, quoiqu'il arrive, je pense que ça aura quand même été bénéfique. Donc voilà, là on a vraiment tenu notre rôle d'ensembliser où les intercos travaillent ensemble pour élaborer leur stratégie. Sur les services, on a un peu plus de mal. On était parti sur le fil rouge de Béhar, quand il devait nous trouver des fils rouges pour chacun des PID... on avait trouvé l'accessibilité aux services sur le Sud Essonne, et on avait essayé de mouliner là-dessus, mais ça n'a pas vraiment pris au niveau des intercos, quand on a présenté l'affaire, on a essayé de voir un peu sur quel fil on pouvait tirer, on a finalement fait le choix d'investir la question du télétravail en télécentre, donc ACADIE nous a fait une étude prospective sur l'opportunité de développer ce type de télétravail dans le Sud Essonne en montrant qu'il y avait un potentiel de navetteurs sur le Sud qui pouvaient être intéressés par ce type d'offres. Donc nous on a essayé en tant que CG... parce que le fait qu'il y ait des salariés, c'est bien, mais il faut aussi qu'il y ait des entreprises qui aient envie de mettre en place des télécentres et donc là, on a mis en place un petit groupe de travail avec la CCI, qui essaie d'avancer sur cette question là, mais c'est vrai que là, on a l'impression de ramer, on a du mal à sortir quelque chose de concret. Parce que bon, c'est vrai aussi qu'on est sur une démarche pilotée par une élue, qui a besoin quand même des fois,

qu'il y ait des produits concrets qui sortent, pour qu'elle n'ait pas derrière des critiques des élus qui disent, la Mission Sud, elle fait rien de concret. Donc voilà, le temps de la Mission Sud, il faut aussi qu'il soit ponctué par des choses concrètes qui montrent que c'est pas que de la parlote et qu'il y a des actions qui se développent. Donc avec les services, j'avoue qu'on a énormément de mal. Et donc ce qu'on essaie de faire, mais la DRH est pas vraiment derrière nous, c'est de se dire, si les intercos sont pas pour développer du télétravail en télécentre, pourquoi on se servirait pas de la mission Sud Essonne pour essayer, au sein du CG, de développer qqch, et donc de développer des télécentres au sein du patrimoine départemental et qui servirait aux salariés du CG. Bon alors, la première approche que j'ai eu avec la DRH, visiblement, c'est pas leur priorité de travailler là-dessus.

Alors on a quand même mis en place un groupe de travail, en essayant de présenter les choses en disant, on n'essaie pas de révolutionner les méthodes RH du CG, on a lancé une piste de travail, pourquoi ne pas faire une déclinaison opérationnelle de la mission sud en travaillant sur les salariés du CG qui viennent du Sud vers Evry, et on a la DDDS qui nous suit à fonds là-dessus. Bon alors on sait bien que parfois, dans une collectivité, on lance des idées comme ça, on travaille pendant plusieurs mois et puis au final on se retrouve devant une porte qui ne s'ouvre pas, parce que la collectivité a décidé que non, et point barre... mais bon si n'essaie pas. Et puis, bon, des fois, on le fait, on sait que ça va pas marcher et puis au fur et à mesure, y'a quand même... tu vois... je pense que sur le PNR Chevreuse, y'avait vraiment la volonté de dire « on n'y va pas », et je pense que si à un moment donné, moi j'avais pas fait à sourde oreille en faisant des notes, et des machins, des choses... voilà, je me dis des fois, malgré tout, faisons, et puis on sait jamais... à quoi on peut arriver !

Donc bref, services, on a un peu du mal, on rame. Donc on est en train... Faudrait que je vois justement, là, si on peut pas partir sur d'autres pistes... Sinon, à un moment donné, on avait l'idée de partir, alors là pour le coup, c'est encore plus ambitieux, mais peut-être que c'est ça qu'il va falloir faire à un moment donné, en fait... remettre à plat cette question des services, en lançant une démarche globale sur la question des services. De la même manière que ce qu'on a fait sur transports et déplacements, et en fait, je vais y revenir, c'est-à-dire en gros : faire un diagnostic, déterminer des enjeux, des orientations, et d'en faire découler un programme d'actions... peut-être que pour les services on va en venir à ça... après il faut le temps humain aussi, donc euh... Parce que là Jean-Paul, il est à 100% sur la déclinaison opérationnelle des transports...

Donc sur le transport... La question des mobilités a été mis en avant à toutes les réunions. Et Mme Champion a orienté les choses en disant, ce serait bien qu'on fasse un programme d'action à l'échelle du Sud Essonne qu'on pourrait porter devant les principaux opérateurs de mobilité et de transport. Donc là la question qui s'est posée... Alors là, ce qui intéressant là, en termes de fonctionnement, c'est de voir comment on a essayé de fonctionner en interne. Parce que cette question des transports, finalement, nous, on n'est pas des spécialistes des transports, donc quand c'est sorti, on a mis dans la boucle la direction des déplacements. On s'est dit au début que faire un diagnostic, déterminer des enjeux, c'était peut-être le boulot d'un bureau d'étude, donc on avait commencé à travailler à un cahier des charges... Et puis je sais plus ce qui s'est passé, mais finalement, je sais plus trop ce qui s'est passé mais le bureau d'étude s'est transformé en Jean-Paul Robin, donc c'est en interne... Et il s'est tapé tout le truc... Et en même temps, c'est intéressant, dans les collectivités on a souvent le réflexe d'aller déléguer ailleurs. Or là, finalement, on l'a fait, plutôt bien, et donc en gros, ça a été... On a associé les intercos, on a mis en place un comité technique avec les intercos. Enfin, non, ça s'est pas passé comme ça. D'abord, on a fait un diagnostic, afin de décrire pour nous ce qu'était les enjeux sur les transports et déplacements pour le Sud Essonne, en interne, notre vision en interne, des

transports et déplacements. On a fait beaucoup d'allers-retours avec la Dirdép et puis ce document, on l'a présenté aux intercos en comité technique, on leur a demandé de nous faire remonter leur remarques. Ce qui en a découlé, c'est de réorganiser le document en trois échelles : l'échelle régionale, avec les problématiques à cette échelle : comment font les gens pour se déplacer du Sud au Nord, donc là on est sur des déplacements domicile-travail, ensuite l'échelle du Sud Essonne et enfin l'échelle micro, locale.

Donc ce document, on l'a représenté en comité technique, puis en comité de pilotage, il a été validé à l'échelle du Sud Essonne et puis de là, en parallèle, on a commencé à travailler sur la déclinaison en enjeux et en pistes d'actions. On a refait la tournée des popotes auprès des intercos, on leur a soumis tous les documents et on en est arrivé au final à avoir un programme d'une vingtaine d'actions, organisées en fonction des trois échelles d'enjeux. Et ce programme, on l'a validé lors d'une commission spécifique transport, là, en juin 2011. Et là, on en est à la phase opérationnelle de lancement des actions, sachant que sur dix actions, on en lance pour l'instant que cinq, parce qu'on peut pas être au four et au moulin, faut être raisonnable, et sur ces cinq, y'en a une qui est en pilotage sous-préfecture, puisque c'est une action qui a été lancée dans le cadre de la convention de revitalisation Foressia, donc sous-préfecture-CCI. Et les autres, c'est nous qui allons les piloter : deux dirdép normalement et deux DAD. Si là, c'est vrai que si on regarde la déclinaison des méthodologies qu'on va déployer sur ces actions, on y associe les intercos, mais on n'a pas réussi les objectifs qu'on avait, de mettre les actions en pilotage EPCI... parce qu'on est à l'échelle Sud-Essonne. Donc on se rend compte que finalement... C'est là où tu sens qu'il y a encore des limites : une interco ne sera pas prête à aller porter une action à l'échelle Sud-Essonne...

LL : Et elles ne pourraient pas porter ensemble ?

AB : Elles pourraient porter ensemble. Mais alors là se pose encore une autre question, qui se pose d'ailleurs dans le cadre du PACTE... enfin qui se pose ou qui ne se pose pas selon les avis... en fait elles ont très peu d'ingénierie ces intercos, donc ça pose la question de la mutualisation des ingénieries. Et on en revient à ce que je te disais au début : si en 2006 ils avaient constitué un Pays, aujourd'hui ils seraient constitué, ils auraient vraiment une entité existante à l'échelle du Sud-Essonne et une ingénierie pour pouvoir porter tout ça. Aujourd'hui les Pays, ça n'existe plus. Donc la question c'est est-ce que les intercos iront jusqu'à se demander comment ils peuvent matérialiser ce travail en commun. C'est-à-dire est-ce qu'ils peuvent continuer à travailler ensemble sans avoir une ingénierie commune, ou plutôt comment ? Est-ce qu'ils vont créer une association ? Il y a des acteurs qui vont assez loin, sur le PACTE notamment, ils proposent la création d'un syndicat mixte. Alors nous on n'est pas forcément... parce que ça pose l'intégration de tous les autres acteurs derrière, et notamment celle du département, or aujourd'hui, on sait très bien que le département n'a pas envie de s'engager dans de nouvelles structures, et puis c'était pas l'idée de toutes façons. Nous l'idée, c'était le département joue son rôle d'ensemblier, il met les acteurs autour de la table pour que eux ensuite puissent travailler ensemble. Donc je dirais qu'aujourd'hui c'est... Par exemple pour le PACTE, c'est réussi, donc je me dis presque qu'à un moment donné, on pourrait se retirer maintenant de la chose. Sur les autres thèmes, vu que les choses sont moins structurées, on peut continuer à jouer notre rôle, mais sous quelles forme ? Est-ce que la Mission Sud-Essonne, c'est quelque chose qui va pouvoir perdurer comme ça plusieurs années ? Est-ce qu'on devrait pas relancer quelque chose comme l'association des Pays de Juine, avec une intercommunalité de projet ? Y'a des projets européens qui permettent de financer des postes d'animateur territorial en plus, sur des

intercommunalités de projet, donc ils pourraient tout à fait... et puis même, un poste d'animateur territorial réparti sur l'ensemble des intercos, au final, ça fait pas non plus un budget énorme pour chacun. Moi je pense que l'association ce serait le truc le plus souple et le plus simple à mettre en place. Mais c'est vrai que là y'a des gens qui commencent à reparler de gouvernance donc ça va être remis sur la table et ça va peut-être déboucher sur quelque chose, mais pour l'instant, on n'en sait rien ! Donc voilà la Mission Sud Essonne existe toujours, tant Mme Campion aura son assise sur le territoire je pense que ça continuera à fonctionner, ça va aussi dépendre des gens qui sont en place, des élus... on ne voit pas encore la fin de la Mission Sud Essonne... Je sais pas trop quoi te dire d'autre !

LL : Alors je vais revenir sur certains points si tu veux bien...

AB : D'accord.

LL : C'est sans doute lié au fait que tu m'as fait un historique, très factuel, des grandes étapes de construction de la MSE, mais je suis assez surprise de t'entendre finalement peu parler de Mme Campion, et du politique en général, parce que j'ai la sensation qu'elle est quand même très présente au quotidien. Et puis tu évoques quand même un certain nombre d'orientations, de réorientations, dont elle a l'initiative. Quel est selon toi le rôle du politique dans la construction et l'évolution de la MSE ?

AB : C'est vrai que j'ai peut-être pas beaucoup parlé de notre organisation en interne. On fait des comités de pilotage depuis le lancement de la MSE, régulièrement. Alors ça dépend des périodes, là évidemment c'est un peu compliqué, les périodes pré-électorale en général, c'est un peu compliqué, mais sinon... Et c'est là qu'on discute des orientations qu'on va donner de la cadre de la MSE. Si on reprend chronologiquement, tous les thèmes qui ont été présenté lors des cinq plénières, on les a discutés en Copil, et des fois, c'est Mme Campion qui a donné des orientations pour qu'on puisse parler de certains thèmes. Il y a toujours l'élu qui est là, derrière, pour impulser ou pour valider les propositions des techniques, en termes de calendrier ou de contenu des réunions.

LL : Ces comités de pilotage sont en place depuis le début ?

AB : Depuis le début de la Mission, pour Pays de Juine, il n'y en avait pas. Ça a démarré en mars 2008. Quand M. Berson a créé la Mission. Les premiers, j'étais en congé maternité. Le tout premier le 20 mai 2008, en 2008 on en a eu cinq, en 2009, on en a eu dix, en 2010, huit, et là pour le moment, on en a eu trois depuis le début de l'année. Donc tu vois, on en a quand même plus d'un par trimestre ; Et ça nous permet de préparer les différentes échéances, de faire le point sur l'avancement des différents axes. Ça permet à Mme Campion de réorienter les choses. Tu vois la démarche transports par exemple... Comment ça s'est passé déjà... bon, on travaillait pour ainsi dire bien pépère dans notre coin, sans avoir d'échéance en fait, mise à part la plénière du 30 juin, et puis un jour, au lendemain des cantonales de l'an dernier, elle a organisé un Copil et elle a dit : bon allez, maintenant, dans un mois, on fait une commission transports et déplacements, on propose un programme d'actions, et on y va... elle est quand même là pour insuffler les choses. Et après, les Copils, ils étaient constitués, de l'élu, le Cab, le DGA, la DRCL, la DAD. Alors ça a été pas mal mouvant, jusqu'aux dernières élections, on avait quelqu'un du cab qui était très investi, et qui était systématiquement présent au Copil, on avait aussi Patrick Maury qui était très assidu, on avait la DRCL, on n'avait pas de DGA, bon, enfin le précédent, il venait... en fait, là on sent qu'on n'a plus trop le cab à côté de nous, c'est d'ailleurs un des conclusions du dernier Copil, c'est qu'il faut qu'on retrouve un référent pour la Mission Sud Essonne au Cab. Enfin, on sent bien qu'il doit pas y avoir une politique spéciale pour le Sud Essonne, il faut que ça reste du droit commun... c'est vrai qu'on s'en est rendu compte pour des choses très concrètes, quand on a organisé la dernière plénière, sans le Cab, on a un peu plus ramé. Alors que quand t'as un cab qui est bien investi dans le truc, qui te transmet plein d'infos en direct... c'est quand même plus

simple. Et ce qu'on a conclu aussi, c'est que maintenant qu'on a les deux thèmes du développement éco et des déplacements qui font partie intégrante du Sud Essonne, on va systématiquement intégrer au Copil, le directeur des déplacements et le directeur du dév éco. Mais c'est vrai qu'on fonctionne plutôt bien avec Mme Campion, qu'on avait pris aussi des habitudes de travail quand [la directrice] était là... Qu'on avait peur de devoir changer d'ailleurs avec l'arrivée du nouveau directeur, d'envoyer des choses en direct par mail... Au début on a perdu un peu de temps, et puis on en est revenu au fonctionnement initial. On fait quand même partir des parapheurs dans les tuyaux, mais on envoie aussi directement par mail, ce qui permet d'aller plus vite. C'est arrivé une fois, que quelqu'un renvoie les parapheurs avec des modifications, alors que le parapheur avait déjà été validé par Mme Campion, et que le courrier était parti... Y'a des fois avec les délais interne, c'est juste pas possible...

LL : Et Laurent Combaut alors ? Je me souviens que quand il est arrivé, tout le monde s'est posé beaucoup de questions, sur les liens DAD/Cab, on se sentait menacé dans le pilotage de la mission.

AB : Oh, tu sais, il venait d'une collectivité, il fallait sans doute lui trouver un poste, M. Berson a proposé ce poste là à Mme Campion, et ça lui allait très bien, comme ça elle avait quelqu'un directement au Cab sur ce sujet, un chargé de mission spécifique sur le Sud Essonne. Lui, il a pris son boulot très à cœur. Alors ici, ça avait peut-être été vécu un peu mal, dans le sens où on est déjà sur un service où on a des chefs de projets par territoire, que ça faisait parti des missions de la direction, donc ils ne comprenaient pas trop cette double... Alors que moi je me dis, y'avait le volet politique avec Combaut, le volet technique avec nous. Donc au contraire, on avait un super lien avec le politique...

LL : Il faisait quoi concrètement ?

AB : Il a pas tenu ce poste très longtemps non plus, en fait... mais concrètement, il faisait beaucoup de VRP auprès des intercos, il allait les voir au nom de la MSE, déterminer des enjeux avec eux... il était beaucoup, surtout sur le créneau lien avec les politiques, je fais mon speech sur la Mission, je récolte des infos, je me fais l'intercesseur pour que des projets puissent se faire, ou puissent se débloquer... Mais moi quand je suis revenue, il était encore là, mais trois-quatre mois plus tard... après il est passé chef de cabinet, et en tant que chef de Cab, il venait toujours au Copil de la MSE, mais il avait négocié de conserver quand même dans ses attributions un gros volet Sud Essonne, il était référent Sud Essonne. Peut-être que c'est Mme Campion qui l'a demandé, j'en sais rien, c'est des choses qui nous échappent. Mais quand M. Berson est parti, tout ça s'est fini, et on n'a plus de référent sur la Mission Sud.

LL : Ca me paraît déjà très important et positif d'avoir un élu vraiment impliqué : qu'est-ce que le Cab apporte de plus ?

AB : Bah mine de rien, quand il faut faire travailler d'autres directions, c'est quand même pas pareil quand c'est le Cab qui demande... Alors que finalement, un élu, quand il n'est pas référent d'une direction, il est pas plus légitime que n'importe qui d'autre pour aller demander de travailler sur tel ou tel truc. Alors que quand c'est le Cab qui demande... Enfin, là, pour l'instant, on fonctionne très bien. Quand on a organisé la dernière plénière, le cab n'a pas pris le relais sur l'organisation matérielle, c'est nous qui avons fait le mailing, les invits, mais ils ont quand même payé, donc on peut s'estimer heureux !

LL : Est-ce que tu arriverais à évaluer quelle est la part du politique dans la durabilité dans le temps de la mission ?

AB : Bah, c'est sûr que Campion insufflé une dynamique, au niveau politique, la MSE, c'est elle, elle est reconnue par ses pairs pour ainsi dire. Le Sous-préfet n'oublie jamais de la nommer sur le sujet, et puis elle a une assise sur le territoire parce qu'elle est sénatrice. Des grands élus comme ça sur le territoire, t'en as pas trente-six mille. T'as elle et le député-maire d'Etampes, M. Marlin. Les autres, ils sont souvent conseillers généraux, mais tu as une aura différente quand tu es « simple » conseiller-général, pour ainsi dire, sénateur ou député, t'as quand même une aura... Alors c'est sûr que nous on se pose quand même des questions, si jamais Mme Campion n'était plus sénatrice, à compter du 25 septembre, qu'est-ce qui se passerait pour la Mission ? Est-ce que les élus du Sud Essonne regarderaient la Mission avec le même regard ? Est-ce qu'on aurait toujours la légitimité à être ensemblier, même si à la base la légitimité pour être ensemblier, mais on aura peut-être l'air moins influent. Sa situation de sénatrice ça joue, et d'avoir été maire de Bourray-sur-Juine pendant des années, ça joue aussi... Si ç'avait été un élu du Nord référent du Sud Essonne, c'est sûr que ç'aurait été différent ! Elle est vice-présidente du PNR du Gâtinais français... elle est sur le territoire quoi. A la tête de la MSE, tu la sens œuvrer pour le Conseil général, mais tu la sens œuvrer pour elle aussi, c'est évident, elle est toujours en campagne ! Mais c'est normal, c'est pareil pour tous les politiques ?

LL : Enfin, nous, sur le Pôle d'Orly, on n'a jamais eu d'élus locaux qui le portait : Berson et Mandon n'étaient pas des élus locaux.

AB : Pour les nouveaux élus, c'est vrai que je pense qu'il y a cette idée qu'il n'y a pas de raison pour qu'il y ait un traitement particulier pour le Sud Essonne...

LL : Mais c'est quoi ce traitement particulier ?

AB : le fait qu'il y ait une structure particulière... je sais pas... une élue dédiée sur un territoire, toute une dynamique. En même temps c'était bien l'idée d'Essonne 2020, si on avait réussi notre coup, il aurait dû y avoir un élu dédié pour chaque territoire. Quand on a fait les réunions par PID, on avait essayé d'avoir un élu par territoire mais ça n'a pas fonctionné. Mais ça pourrait nous être reproché un jour, et en même temps, les PID sont en train d'être évacués... On élargit les périmètres en tous cas.

LL : Pour revenir à Mme Campion, tu dirais qu'elle a eu finalement autant d'importance que nous par exemple dans la définition de ce qu'est la Mission, de ses orientations de travail, dans l'émergence des thématiques ?

AB : Ces thématiques sont vraiment ressorties de toutes les discussions qu'on a eues avec le territoire. Et comme ces réunions étaient à chaque fois élus et techniciens... Après des fois je me dis, sur certaines thématiques comme les services et l'accessibilité, on aurait mieux fait de se passer de Béhar, parce que là on rame... On rame vraiment sur la question des services. Mais la questions du développement économique et de la mobilité... non, oui, des fois elle oriente, des fois c'est nous qui lui faisons des propositions. Mais pour le coup, ces questions ça coulait de source, ça pouvait pas être autrement. Les services je pense que ça aurait pu être autrement mais on s'est un peu embringué dans un truc avec Béhar, on s'est laissé emporter dans un truc qu'on n'a pas su maîtrisé c'était un peu trop stratosphérique, en fait...

Donc en Copil, on lui fait des propositions, ou sinon, si on se croise, on se dit, « ah, faudrait parler de ça lors du prochain copil », ce genre des choses.

LL : Après, dans les échanges quotidiens de mails, c'est plus de la préparation de réunions, elle suit vraiment le fil du montage, etc.

AB : Oui, on lui prépare beaucoup les réunions, on lui fait beaucoup de trames de discours. Après ça dépend des périodes, là en ce moment, elle est en campagne, les contacts sont moins fréquents, mais

ce qu'il y a c'est que moi je la vois sur d'autres choses aussi, je la vois aux réunions PNR par exemple, ça nous permet de discuter un peu. Et puis j'ai Cylinia pour le coup presque quotidiennement au tél, qui est son assistante... Donc le lien avec l'élu il existe, il est quotidien puisqu'il passe par Cylinia. Je n'appelle pas Mme Campion en live de toutes façons, si j'ai une question à poser, je passe par Cylinia qui va lui poser la question et puis... pour vérifier ses dispos pour monter une réunion, pour de l'info, voir si on joint tel truc à tel document, c'est varié... Et inversement, des fois Cylinia nous téléphone ou nous écrit pour nous demander, alors, est-ce quelqu'un de chez vous va à cette réunion, est-ce que ceci, est-ce que cela...

LL : Je voudrais revenir tout au début, sur la démarche du Pays de Juine, avant ton arrivée. Est-ce qu'il y a un bureau d'étude qui a travaillé sur le diagnostic ?

AB : Oui, alors, attends, il faut que je retourne dans les dossiers de l'époque, je ne me souviens pas de tout ça de tête. Et je crois qu'il y avait une délib du CG aussi à l'époque qui permettait de financer les démarches de projets de territoires. Ça a commencé en 2005-2006.

LL : En lien avec Essonne 2020 ?

AB : En lien avec Essonne 2020 ? Je sais pas. Je pense que c'était plutôt en lien avec cette délib sur les projets de territoire, des discussions autour de ça. Attends, je vais reprendre un Power point de l'époque, de la réunion de lancement de la Mission Sud Essonne, on avait dû faire un rappel, mais là, je me souviens plus, je sais qu'il y avait eu d'autres études encore avant. [Elle ouvre le PWP]. Alors, ce qu'on disait, c'est qu'il y avait eu une implication forte du CG dès 1999, avec entre 2000 et 2001, un diagnostic partagé du territoire qui avait été réalisé et qui avait conduit à organiser les premières assises du Sud Essonne. Donc en 2001 effectivement, il y avait eu un gros événementiel sur des premières assises du Sud. Le diagnostic territorial avait permis d'identifier trois entités territoriales : le Dourdanais, l'Etampois et le Gâtinais. Et... ah voilà c'est ça que j'avais oublié... c'est les assises du Sud Essonne organisées en 2001 qui ont permis de poser les bases du projet de territoire du Pays de Juine. Et donc ce projet de territoire rassemblait les cantons d'Etréchy, d'Etampes et de Méréville, et ce n'est qu'après qu'est intervenu Essonne 2020, en 2004-2005, et que le Sud Essonne a vraiment été reconnu comme un territoire d'intérêt départemental. On y mettait en avant 5 grandes orientations, tu les retrouveras facilement... Donc voilà, je me souviens maintenant qu'au lancement de la Mission Sud Essonne, on mettait en avant que c'était pas la première fois que le CG s'intéressait au Sud, on mettait en avant que depuis 1999, il y avait plusieurs études qui avaient été réalisées, dont un diagnostic, dont une enquête de perception auprès des habitants du Sud Essonne, et que donc tout ça avait permis d'arriver à ces fameuses assises 2001. Après ces assises, ça s'est décliné en ateliers, etc. il y avait déjà eu un gros truc en fait !

LL : Et qui est-ce qui faisait ça ici ?

AB : Patricia Bazin qui est aux déplacements maintenant, et puis Anne-Sophie Carnuccini. Enfin, quand je suis arrivée et que j'ai lu tous les comptes-rendus, je me souviens que ça avait été énorme, y'avait eu tout un tas d'ateliers, des visites... donc c'était quand même...

LL : Y'a eu une forme de première vie du Sud Essonne en fait...

AB : Oui, y'a eu la première qui a abouti à cette association, qui a abouti à un échec, et la Mission Sud Essonne qui a permis de repartir sur quelque chose, en fait... Mais c'est fou, on oublie tout ça... Donc oui, sinon, si je reprend mes fichiers sur Pays de Juine... [Elle poursuit sur le PWP] : relance de la démarche en 2007. Ah oui, d'accord... Donc en 2007, quand je suis arrivée, on essayait encore de

relancer la démarche autour de Pays de Juine, donc y'avait eu ce diagnostic qui avait dit « y'a plusieurs Sud... », y'avait des territoires qu'on avait perdu en cours de route parce qu'ils s'étaient moins investis, comme la Vallée de l'Ecole, parce qu'il y a le PNR du Gâtinais, donc ils se sentaient pas trop concernés, le Dourdanais non plus, et donc on avait ces trois cantons Etréchy, Méréville et Etampois, qui étaient ressortis, et donc en 2007... alors apparemment, le 5 mars 2007, je n'étais pas encore arrivée, mais y'a eu une réunion pour relancer la démarche, donc ils avaient dû repartir du bilan du projet de territoire du Pays de Juine... [Elle lit le PWP] Deux ans de travail, avec un comité de pilotage, un conseil de développement, - ils avaient même un conseil de développement dis donc ! - des ateliers thématiques...

LL : C'est presque étonnant qu'ils aient accepté de repartir avec la Mission, comme si on repartait de rien quasiment !

AB : Oui... je crois qu'on a bien pris soin de dire qu'on ne repartait pas de rien justement, qu'il y avait tout l'acquis de ce qui avait été fait avant.

LL : Quand vous avez dit, on démarre avec un diag, ils ont pas dit, oh non, c'est bon, diagnostic, on a déjà fait ?

AB : Non, parce qu'on n'a pas commencé avec un diagnostic en fait. Là c'était un diagnostic global qui traitait de tout, et c'était pas à l'échelle du Sud Essonne, c'était Pays de Juine, les trois cantons... Or là, les diagnostics qu'on a fait après, c'était sur tout le Sud, et puis dans un cadre particulier, le cadre du PACTE par exemple, donc ciblé sur les questions économiques. Et on a bien pris soin de dire que c'était pas un nième diagnostic, mais que ça allait prendre en compte tous ceux déjà existant, et c'était orienté action. Et un diagnostic complet sur la question des transports et déplacement, y'en avait pas eu. Mais ce qui est clair, c'est que ce diagnostic, il avait débouché sur un projet de charte, et un projet de programme d'action et on en est resté là. Donc la relance en 2007, c'était pour dire, bon, on a quand même un programme d'action qui a été défini, c'est quand même dommage de s'arrêter là, donc faisons une association pour les porter, mais, ça n'a pas... tu vois on disait [elle reprend le PWP] : « les suites, une organisation à trouver »... Et là, en relisant ces documents, je me dis, l'histoire se refait. Parce que là, on en est au même point, « organisation à trouver », donc la grande question c'est de savoir si on va buter là où on a buté avec les Pays de Juine, au moment où on dit il faut trouver une organisation... Et bah ce sera intéressant de voir !

LL : Mais donc sur un autre périmètre en fait.

AB : Sur un périmètre plus grand, qui est celui du Sud Essonne lui. [Elle continue sur le PWP]. Et donc assez rapidement, tu vois, mai 2007, il y a eu la proposition de structuration d'une association... [Elle lit] « Les acteurs du territoire se prononcent pour la constitution d'une association pour porter collectivement le projet de territoire », en même temps, ça, je pense que c'était fortement soufflé par le CG et que sur le coup, les intercos, ont trop rien dit, et qu'au moment de passer à l'acte... Mais effectivement, on a fait des réunions de travail sur les statuts... on avait même fait des propositions en termes de moyens humains et financiers, on disait, avant la création, soutien technique assuré par le CG de l'Essonne, après la création de l'association, temps de compétence mis à disposition par les administrations des EPCI adhérents, et tout particulièrement par celui qui a la Présidence, moyens financiers : voter le budget en vue de... donc c'est allé loin quand même. Et en voyant je me dis... entre 2001 et 2007, il s'est passé quelque chose, et ça a clashé, entre 2008 et 2011 il s'est passé quelque chose et on arrive au même terme, c'est-à-dire les questions de structuration. Est-ce qu'à un moment donné on va réussir à passer le cap, quoi... sauf que nous, dans le cadre de la Mission, c'est quand même différent, parce que là, on a la mission qui existe... quelque part j'aurais tendance à dire que nous, on doit avoir un positionnement à se démarquer, c'est-à-dire que maintenant, c'est aux

intercos de s'organiser, et la Mission Sud Essonne est là... elle sera toujours là, s'ils ne s'organisent pas, comme organe de gouvernance qui les rassemble.

LL : Et donc, ce que tu me disais par rapport aux premiers temps de la mission, pendant un an et demi, vous avez travaillé sans démarche de diagnostic.

AB : Oui, on était sur de grandes réunions plénières où on mettait en avant le contexte francilien qui faisait qu'il fallait qu'on réfléchisse ensemble à l'échelle du Sud-Essonne, et c'est de ça qu'ont découlé les thèmes sur lesquels on a travaillé par la suite. Mais ces réunions, elles n'avaient pas que ça pour objet, c'était des réunions thématiques, donc on a parlé de pas mal de choses. Si je prends comme exemple... Après, ce que tu pourras lire aussi c'est la délib qu'on a fait en 2010, qui est une sorte de donné acte bilan de la Mission Sud Essonne, qui récapitule bien tout ça. La première réunion, je n'étais pas là sur l'organisation, je suis arrivée pile à la réunion. Ce qui a permis de la construire, je pense que c'était tout ce qui était lié au contexte SDRIF, Grand Paris, et ça reprenait aussi les thèmes d'Essonne 2020, la cohésion sociale etc., c'était vraiment une réunion générale, après les autres ont été ciblées sur des thèmes. En avril 2008, on en a fait une sur culture et sport, et là c'était basé sur des grands témoignages : témoignage du Conseil général qui venait communiquer sur ses politiques auprès des élus du Sud Essonne, ou des grands témoins, par exemple la direction des sports qui est venue pour parler d'un truc qu'ils lançaient à l'époque, l'association Cin'essonne, qui est venue pour expliquer le dispositif du cinéma itinérant, et y'avait des communes qui n'étaient pas du tout au courant que ça pouvait se faire, y'a des contacts qui se sont faits. On en a fait une sur l'environnement, la DENV est venue parler des politiques de l'eau du CG, ils venaient de faire passer leur délib et ça concernait beaucoup les communes du Sud Essonne, on a le maire de Lardy qui est venu parler de son action zéro phyto... on a le Président du PNR du Gâtinais qui est venu une fois parler de l'action du Parc, le président du SIGAL, qui est le syndicat des ateliers locatifs à Prunay sur Essonne qui est venu parler du développement... c'était une phase de communication, pour montrer ce qui se faisait sur le territoire, qu'il y ait de la connaissance qui circule... on avait appelé ça « un lieu nécessaire d'information et d'échange d'expériences. Donc ça a permis d'aborder des thèmes traités par les intercos et les communes, lieu d'information sur les politiques du département, et d'échange de bonnes pratiques en fait, entre collectivités.

LL : Ces réunions, c'est ce qu'on appelait les commissions PID, non ?

AB : Oui et non, c'était un peu particulier, ça n'a jamais fonctionné comme les autres commissions PID, sur le Sud...

LL : C'est drôle, moi j'avais l'impression, quand vous en parliez en réunions de service, que c'était vraiment une mise en œuvre des PID ! Comment vous avez justifié de ne pas faire comme les autres ? Tu vois, sur Orly, on avait démarré avant, alors, on pouvait dire, nous on a une tradition, on fait autrement...

AB : Oui je vois ce que tu veux dire. Je pense que la plénière est ce qui a le plus ressemblé à une commission PID, c'était la première en fait. Et c'est un petit peu sur cette construction là, ce modèle là que ce sont tenues les autres. Mais après, les autres, souvent, y'en n'a pas eu d'autres, alors nous il a fallu qu'on trouve des idées pour faire vivre la Mission Sud Essonne, et donc c'est pour ça qu'on a eu cette première année et demie où on a eu ces grandes messes où on a parlé de plein de trucs. Et c'est aussi pour ça qu'au bout d'un an et demi, on s'est dit qu'il fallait qu'on arrête, parce qu'effectivement, on n'était pas dans une dynamique de travail... C'est sûr qu'à un moment, on a dû se poser la question, qu'est-ce que c'est la mission sud par rapport au PID, quand il y a eu toutes ces affaires de commissions, et ponctuellement quand on remettait les PID sur la table... Quelque part, je pense que

la Mission Sud aujourd'hui, ce qu'on fait, on est certainement beaucoup plus proche de ce qu'on pouvait attendre d'un PID que ce qu'on a fait pendant un an et demi. Mais je pense aussi qu'il y avait peut-être besoin de cette phase là, parce qu'on aurait tout de suite commencé... En fait, c'est toute cette phase là qui nous a amené après à la phase de travail... donc je pense qu'on pouvait pas faire vraiment autrement, finalement, que de passer par cette approche progressive, ça a permis d'établir le socle, comme on a dit après. On s'est rencontré dans le cadre de grand-messe, et puis on s'est dit qu'il fallait se rencontrer en format plus restreints...

LL : Donc il y a eu un passage réussi entre cette phase et la phase de travail plus opérationnelle c'est ça ? Il y a eu peut-être une rencontre entre des outils développés par d'autres acteurs, comme le PACTE...

AB : Oui, après, ce qui serait intéressant, c'est d'envoyer un émissaire en sous-marin pour demander aux élus locaux ce qu'ils pensent de la Mission Sud Essonne, parce que si on leur demande nous, on n'aura jamais des réponses sincères...

LL : Et vous travaillez depuis, quasiment exclusivement avec des élus locaux ?

AB : Oui, et les chambres consulaires. Après, on a été amené à rencontrer une association comme mobilités solidaire à Etampes... on sera sans doute amenés à se rapprocher des transporteurs... et puis dans le cadre du PACTE, même si ça nous échappe un peu, c'est une politique DDER, mais bref, dans ce cadre, l'association est beaucoup plus large : Pôle emploi, la DIRECCTE, les instituts de formations, les universités, les associations qui œuvrent pour l'insertion par l'emploi... mais les plénières étaient restreintes aux acteurs locaux.

LL : Te souviens-tu comment on t'a présenté le lien entre ton travail et Essonne 2020 ?

AB : Il a été finalisé quand ? Septembre 2006. C'est vrai que je suis arrivée, ils étaient encore à fonds dedans, c'était la bible quoi. Donc j'ai essayé de me plonger dedans, et ça servait de base à la réflexion, après c'est vrai qu'au fur et à mesure, on s'en est un peu éloigné. Parce qu'on s'est dit que la manière dont était présenté le Sud dans Essonne 2020 faisait pas forcément le jeu du Sud, c'est un territoire qui était lié à l'Arc Vert Sud francilien, espace de loisirs, de tourisme, les petits oiseaux tout ça... et que ça va complètement à l'encontre de ce qu'on dit là maintenant par rapport aux enjeux en termes de développement économique. C'est autre chose qu'un espace récréatif... même si c'est vrai que ça a cette fonction là, ça doit pouvoir jouer une autre fonction. Y'a quand même une agriculture très présente... Bon, alors, on parlait aussi des PME-PMI, mais je pense que si on le refaisait, avec le Grand Paris qui est passé par là, on ne referait pas la même chose. En fait en relisant les axes, tout y était, mais c'est l'angle d'approche qui serait pas le même, on insisterait plus dans la présentation, sur les autres dimensions, on s'extrait plus de l'Arc Vert francilien, on le présenterait plus comme ça.

LL : Quel rôle tu dirais qu'ont pu jouer les différents bureaux d'étude qui ont travaillé sur le sujet ?

AB : Je dirais que Béhar nous a orientés sur cette question des services sur laquelle on galère un peu, à l'époque où il fallait trouver des fils rouges pour chaque PID, auquel nous on s'est accroché, alors que c'était peut-être pas le bon fil qu'il fallait tirer. Après, le bureau d'étude qui a sans doute joué un rôle important c'est NTC, qui a travaillé sur la RN20. En fait, quand l'étude sur la RN20 a été lancée, au début sur le tronçon Nord, on s'est dit, bah quitte à avoir une étude sur le tronçon Nord, autant les faire travailler jusqu'aux limites du Loiret, même si on les fait pas travailler sur les mêmes thèmes. Et donc sur le tronçon sud, ils ont plus travaillé sur les zones d'activité le long de la RN20. Et c'est un petit peu d'eux qu'est partie toute cette idée d'avoir une réflexion globale sur l'éco. Moi je me suis pas mal raccrochée aux conclusions de cette étude, pour mettre en avant le fait qu'il fallait qu'il y ait une stratégie, une structuration à l'échelle du Sud Essonne.

LL : Elle date de quand cette étude ?

AB : 2009. Ca s'est fini fin 2009.

LL : Et vous l'avez présentée quand ?

AB : On avait fait une commission spécifique là-dessus. NTC est venu présenter son étude. Et puis y'avait l'EPFIF aussi pour... ça aussi dans l'esprit de communiquer sur des outils qui existent... on leur a demandé de venir expliquer les outils qu'ils ont aux communes. Ca avait été une réunion vraiment pas mal. Mais je me souviens que cette étude de la RN20, il y avait eu beaucoup de réticences en interne pour la communiquer. Parce qu'ils n'y allaient pas de main morte, ils faisaient beaucoup de critiques sur les zones d'activités. On en a fait présentation un peu édulcorée le jour de la commission et moi je n'avais pas eu le feu vert pour la diffuser, mais bon, après, les mois passent, un interlocuteur m'a demandé l'étude, et j'ai commencé à la donner... et aujourd'hui, c'est eux qui ont en charge le PACTE. On les a retenus, d'ailleurs c'était un comité de sélection auquel avaient associées toutes les intercos. Ils ont apporté un regard extérieur et une vision globale, et puis ils pouvaient dire ce qu'on peut pas nécessairement dire en tant que CG, et si ça fait un grand plof, ça n'engage qu'eux...

LL : Toi tu venais d'un premier poste opérationnel, c'est ça, dans une commune ?

AB : Oui, à Vitry... Quand je suis arrivée, ce dont je me souviens, c'est qu'on m'a dit tout de suite, il faut monter ton réseau, et dans les réunions, je voyais tout le monde qui se passait ses cartes, et je me suis dit, oh là là, la catastrophe ! (rires)... et puis finalement, ça se fait naturellement, tu... je sais pas comment te répondre en fait...

LL : Est-ce que tu pourrais me raconter un peu comment s'est passé ta prise de fonction ici, comment te représentais-tu le travail au CG, quelle description on a pu t'en faire quand tu as été recrutée ?

AB : Euh... franchement, je sais pas, déjà c'est super loin... Et en plus, c'était vraiment très différent en plus à l'époque, on avait une chef de service extrêmement présente, elle venait à des tas de réunion, en doublon, du coup, quand je suis arrivée sur le poste, ça s'est fait très progressivement, je me suis pas sentie lâchée dans la nature, et en plus, elle connaissait déjà les gens...

LL : Elle a joué un rôle de tampon, peut-être. Tu t'es pas sentie seule en fait...

AB : Oui, c'est sûr. Je me rappelle aussi pour les PNR, ils tenaient une place beaucoup plus importante sur mon poste, et c'était compliqué comme position dans les réunions, c'était bien qu'elle ait été là. Et puis ce que je faisais sur les PNR c'est vraiment très différent de ce que je fais pour la Mission Sud Essonne, c'est pas le même boulot, je sais pas comment t'expliquer, mais... et pourtant c'est les mêmes acteurs. PNR on est financeur de quelque chose, on vient, on est garant du bon partenariat entre le parc et nous... alors que sur la Mission Sud Essonne, on fait de l'animation territoriale quoi. Avec le PNR, on est peut-être plus sur les fondamentaux d'un CG, comme financeur, on file du fric et on vérifie... alors que la MSE, c'est de l'animation territoriale et ça rentre pas dans les compétences initiales d'un CG.

LL : C'était peut-être une difficulté potentielle ? Difficile à s'approprier, un peu flou ? Quelles ont été tes premières réactions, parce que c'est vrai qu'on voit souvent que les gens qui viennent vraiment de l'opérationnel ont souvent un peu de mal avec le type de travail qu'on fait au CG...

AB : En même temps, c'était un de mes premiers postes, j'avais pas tellement d'a priori et je m'attendais toujours à être surprise, j'étais encore dans une phase où j'apprenais tout le temps des choses, et on apprend un tas de choses sur un poste comme celui-là...

LL : Et tu as eu le temps, tu es arrivée au tout début de la démarche en fait, du coup, tu t'es peut-être approprié la démarche et le territoire, en prenant ton temps, au fur et à mesure...

AB : Oui, et malgré tout, aussi, j'étais pas toute seule. C'est vrai que quand tu viens de l'opérationnel, ça peut être surprenant... mais là, je suis rodée, ça fait deux ans que je fais ça, on change de thème, mais le principe est toujours le même. J'ai bien senti que ce qui pouvait être un peu frustrant, c'est que quand t'arrives à une réunion en tant que CG, tu te sens comme un portefeuille, tout le monde te regarde en disant : alors, vous mettez combien ? Et donc ça c'est vrai qu'au début, sur le PNR du Gâtinais surtout... Et les élus aiment bien parfois ramener les choses à des questions de fric...

LL : Et aujourd'hui tu sens que la fonction CG « rôle d'ensemblier » est bien reconnue ?

AB : Oui, sinon, on finirait par n'avoir que 5 personnes à nos réunions...

LL : Tu t'es jamais dit : c'est du vent ?

AB : Est-ce que je me suis déjà dit ça... hum... (rires) Non parce que tu vois, moi je suis quand même assez fière, grâce à la mission, on a fait le PACTE, c'est nous qui sommes allés voir la DDER et la Région. Alors peut-être que ça couvait, mais c'est quand même parti de nous, donc je me dis... si ça a permis au moins de faire ça... c'est de l'animation territoriale. Et je pense que maintenant, au-delà de la Mission, il y a des choses qui nous échappent aussi, les intercos se parlent et c'est tant mieux ! Il y a des synergies qui se développent, et si la MSE a servi à ça, tant mieux.

Après, tu as toujours des détracteurs pour dire ce genre de choses. Après, même s'il y a des critiques, Mme Champion se prend des remarques, mais c'est le jeu de la politique aussi... et ça reste le lieu où il fait bon d'être...

LL : Tu as mentionné le sous-préfet à plusieurs reprises...

AB : Oui, sa présence est importante, ça montre que le CG et l'Etat sont sur la même longueur d'onde. Qu'on avance main dans la main sur le Sud Essonne, et c'est vrai que ça fait longtemps qu'il n'y a pas eu de petits coups bas. Il joue le jeu. On a intégré une de leurs actions dans notre programme d'action, donc il y a vraiment un dialogue entre lui et Mme Champion. C'est important pour la démarche que les élus du Sud voient que la Mission, c'est pas que le CG. De toutes façons, c'est ce qu'on essaie de dire depuis le début aussi, que la MSE, c'est pas l'outil du département, que ça doit être l'outil du Sud Essonne, et à eux d'en faire quelque chose. Nous on met le cadre, la forme, et à eux d'y mettre le fonds.

LL : Et tu as l'impression que ça évolue, aujourd'hui, en termes de gouvernance ? Tu sens quelque chose qui démarre au niveau local ?

AB : Franchement, je sais pas. Y'a des gens qui disent, il faut qu'on travaille à cette échelle, mais quand on arrivera au concret de la chose, on verra... un élément qui va être intéressant, c'est que bientôt, l'Etampois va englober toutes les communes blanches du Sud Essonne, on va avoir une énorme interco... l'étampois qui était beaucoup centrée sur elle-même et qui nous a un peu planté Pays de Juine... va se retrouver à devoir gérer ce territoire, et à se structurer pour, à avoir l'ingénierie... le fait que l'Etampois deviennent un truc si important, ça peut changer quelque chose, alors dans les deux sens : Ils peuvent décider de se structurer et de laisser tomber tout le reste autour, parce qu'ils seront à eux tous seuls presque tout le Sud, soit ça va permettre d'asseoir la dynamique Sud Essonne. Après, ce qui aide, c'est que toutes ces intercos sont du même bord politique, elles sont pas du nôtre, mais elles sont toutes du même !

LL : Là en fait, vous êtes un peu à un moment tournant quand même ?

AB : Oui, on rentre dans une phase vraiment opérationnelle !

LL : Ca va se traduire comment dans ton travail ?

AB : Ca s'est traduit pour l'instant beaucoup dans le boulot de Jean-Paul, en faisant le boulot d'un bureau d'étude. Moi je suis restée un peu sur le global.

Et en termes de groupes de travail, réunion, vous en êtes où, ça fonctionne comment en ce moment ?

On va faire des GT dans le cadre de transports et déplacements. On en fait dans le cadre du Pacte. Sur les services, il faut qu'on trouve quelque chose. Après on s'est dit aussi au dernier Copil, qu'il faut peut-être qu'on revienne aussi à un format de réunion plénière come on avait au début. Parce que c'était intéressant d'avoir ces échanges sur les politiques, les pratiques... la réunion du 30 juin dernier, on 'a centrée sur l'avancée des trois axes de travail, mais on s'est dit que la prochaine fois, il faudrait élargir, pour parler de telle ou telle chose. Par exemple, Mme Campion a émis le souhait qu'on fasse une communication sur le schéma départemental du tourisme qui va bientôt être approuvé. Moi j'ai pensé que ça pourrait être intéressant de parler du SDAN (schéma nouvelles technologies...). En discutant avec Arnaud, on s'est fait qu'un objectif ça pourrait être de recoller avec la démarche globale qu'on a dans la direction, pour faire des réunions par territoire, sur le SDRIF. Pour le Sud Essonne, qui est toujours absent de ces débats, je crois qu'on a vraiment un enjeu pour les six prochains mois, qui est celui du SDRIF. Tu vois, on s'adapte aussi à l'actualité... et s'il faut qu'on mette un peu de côté autre chose, par exemple les services...

LL : C'est quelque chose que tu n'as pas trop mentionné, d'ailleurs, l'influence de dynamiques, de réflexions extérieures sur l'agenda de MSE. Est-ce qu'il y a des grands dossiers qui viennent « d'ailleurs » ? Ou s'est une dynamique plutôt endogène.

AB : non, c'est endogène, c'est clair, parce qu'on n'existe pas en fait, au niveau du Grand Paris par exemple... on est plus dans une attitude défensive... Quand on a relancé Essonne 2021, on a lutté aussi, pour qu'on nous oublie pas... Et sur le SDRIF, c'est ce qu'on va mettre en avant. Il faut pas que chaque interco fasse remonter sa voix à la Région, il faut qu'il y ait une unique voix, ce sera plus fort, et ce sera mieux reçu par la Région en plus.

Annexe 24

Entretien Sébastien BEAUDET, chef de projet Pôle d'Orly et PID Val d'Yerre Val de Seine, le 20/12/11

LL : Je voudrais dans un premier temps que tu me parles de ta formation initiale. Je crois que nous l'avons évoqué ans un précédent entretien, mais je voudrais revenir un peu là-dessus aujourd'hui, pour voir un peu comment tu es arrivé sur ce poste en fait.

SB : Oui. Alors, j'ai une formation pluridisciplinaire dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, avec une dominante économie ou en tous cas développement local.

LL : En venant de quelle discipline ?

SB : Je suis parti de l'économie-gestion, avec un premier cycle en économie-gestion, un deuxième cycle en aménagement, et un troisième en urbanisme sur le développement local. Et j'ai commencé à travailler à la chambre des métiers du Val d'Oise, sur les questions d'urbanisme et de commerce. Mais bon, au sein du coup d'un organisme dédié aux entreprises, artisanales...

LL : Sur quel type de poste ?

SB : Chargé de mission sur les questions d'urbanisme et de commerce. Donc production des avis de la chambre des métiers sur les POS, les schémas directeurs locaux... sur les Commissions départementales d'équipement commercial, les grandes surfaces, à l'époque les chambres consulaires étaient, avaient pouvoir de vote dans ces commissions. Et interventions sur les marchés forains, conseil sur les investissements, l'amélioration du fonctionnement... conseil pour le montage des dossiers FISAC, aide à l'investissement. C'était vraiment le lien... la fonction commerce dans la ville. J'ai aussi fait une petite étude avec une enquête de terrain pour la réintroduction du commerce de bouche à Garges-les-Gonesses.

Ensuite j'étais au SAN de Sénart en Essonne. Vu que j'avais cette dimension un peu développement économique et du coup la connaissance du tissu des entreprises, parce qu'à la chambre des métiers on apprend quand même à être au contact du public des entrepreneurs, d'avoir quelques notions de gérer une entreprise, des attentes des besoins des entreprises, c'est ce qui intéressé le SAN pour un poste de développement économique et de communication, de marketing territorial on va dire. Il s'agissait à la fois de développer tous les outils à disposition pour le marketing territorial pour faire venir les entreprises sur le territoire de la ville nouvelle et en même temps de gérer le tissu local, les PME, entreprises déjà implantées, travail sur la signalétique etc.

LL : Comment es-tu arrivé sur ce poste ?

SB : J'ai répondu à une annonce. J'avais travaillé trois ans à la chambre des métiers, j'avais pu évoluer sur le poste en interne, parce qu'au départ je travaillais avec une architecture qui est partie, et j'avais envie de travailler en collectivité, parce qu'en chambre, le champs de l'aménagement est réduit quand même. Donc voilà. Au SAN, on m'a confié une mission développement économique et communication, aussi bien en interne qu'en externe d'ailleurs. C'était un poste où j'étais amené à travailler directement avec les élus et j'ai élargi un peu mes compétences. Déjà, je suis rentré dans la fonction publique, j'ai passé le concours d'ingénieur, et comme la SAN avait un statut particulier d'aménageur de la ville nouvelle, avec une convention spécifique avec un EPA, il y avait des projets concrets à monter, des projets de ZAC, de grands équipements, etc.

LL : Comment se faisait le lien entre le SAN et l'EPA ?

SB : Comme tout établissement public avec la collectivité, l'établissement public est propriétaire des terrains, opérateur et aménageur. Donc il fallait négocier avec les communes le nombre de logements à construire, les types d'activités à accueillir, les équipements à réaliser.

LL : Et tu y es resté combien de temps ?

SB : Quatre ans, après quatre ans, j'avais fait le tour. J'ai vu une annonce au Conseil général à la direction de l'aménagement, chef de service du STGP. Et puis en fait, j'ai rencontré la directrice de l'époque Carine Saloff-Coste au club des développeurs des acteurs de l'économie de l'Essonne, auquel je participais fréquemment avec les collègues des collectivités territoriales, on en avait organisé un aussi à Sénart. Et la celui-là il était sur Orly, c'était le début de la démarche Pôle d'Orly. Et comme j'avais envoyé mon CV quelques semaines avant, je suis allé la voir pour me présenter, elle m'a dit : pour l'instant j'ai pas d'offre pour vous, mais elle m'a rappelé quelques semaines, mois après... pour le poste de chef de projet sur Orly.

LL : Donc ça c'était ?

SB : Fin 2005, juste avant les premières assises. Et j'ai pris le poste en avril 2006.

LL : Je pensais que tu avais eu connaissance du poste par Agnès ?

SB : Ah non, pas du tout, parce que c'était pas elle qui gérait le dossier au Val-de-Marne, c'était Isabelle Lepercq.

LL : Et alors le premier contact que tu as eu avec le CG, c'était lors de ta candidature au poste de chef de service, mais tu as dû en avoir avant aussi...

SB : J'en avais un peu, parce qu'au SAN je portais les dossiers de demande de subventions. Je connaissais un peu la direction de l'aménagement par le SICEAD. Comme il n'y avait pas vraiment d'urbanistes au SAN, plutôt des architectes etc., j'avais eu aussi quelques contacts avec les chargés de mission de la DAD, dans le cadre de la contribution du SAN au SDRIF, les débuts d'Essonne 2020, j'avais rencontré le DG de l'époque pendant les entretiens du CG.

LL : Quelle idée te faisais-tu de la DAD, de l'aménagement au CG, en fait, avec toutes ces approches ?

SB : Très clairement, mes motivations pour venir, elles étaient beaucoup plus pour le poste et les missions qui allaient avec que pour le CG, la direction de l'aménagement, faire de l'aménagement au CG. J'en avais pas forcément une image très... positive ou négative, j'avais pas forcément d'image en fait. Dans ce que je concevais dans l'aménagement et le développement, c'était pas forcément le CG le lieu le plus intéressant pour faire de l'aménagement. C'était vraiment la mission Pôle d'Orly, ce que j'en avais vu, qu'on m'a proposé, la dynamique qui était en cours sur Orly qui m'a motivé, en termes d'esprit... C'était en lien avec mes compétences de développeur, et la gestion d'un grand projet. Pour moi c'était gérer un grand projet de développement territorial, certes pour le département de l'Essonne, mais aussi du Val-de-Marne... à l'échelle d'une grosse interco, même s'il y avait pas d'interco...

LL : Donc tu te représentais la mission comme de la gestion d'un grand projet, de territoire en fait, même sans interco, où exercer tes compétences de développeur. C'est ce que tu as trouvé ?

SB : Ah Oui, oui. Parce que je fonctionne plutôt de manière indépendante, donc euh... grosso modo, sur les cinq ans que j'ai occupé le poste, ça donnait quand même latitude de développer les sujets que je voulais et que je pensais intéressants pour le territoire, ses acteurs etc. Je parle de développeur, parce que c'était pas de la simple animation, c'était vraiment aussi du portage, du pilotage, assez

serré. C'était pas juste réunir les gens autour d'une table, c'était aussi la production de données, de positionnements, sur divers sujets, transports, développement économique. Quand je dis développeur, c'est pas forcément développement économique pur création de richesse, c'est comment prendre un projet et le développer...

LL : Ce que tu avais à faire avant dans tes missions plus « classiques » je dirais de développeur, ça avait quand même une dimension opérationnelle que tu n'as pas retrouvé ici.

SB : La différence c'est l'échelle et toutes les questions de gouvernance, de créer... Il y a vraiment cette histoire de création, quasiment à partir de rien. Même si je suis pas parti de zéro quand je suis arrivé. Ça n'évoquait rien à personne, Pôle d'Orly à l'époque. Aujourd'hui, c'est peut-être un peu galvaudé, mais... ça recoupe, pour certains un territoire, pour d'autres un projet, une gouvernance. Aujourd'hui, on sait en parler.

LL : Et dans les missions que tu as eues pendant 5 ans, qu'est-ce qui relève pour toi typiquement de la conduite de projet ?

SB : Conduite de projet ?

LL : Oui.

SB : Qu'est-ce qui ferait que ce serait pas de la conduite de projet ?

LL : C'est peut-être un peu étrange de parler de projet quand il n'y a pas d'aménagement opérationnel.

SB : Non, faut d'entendre sur ce qui est opérationnel ou pas. Y'a pas d'opérationnel au sens de l'aménagement opérationnel, au sens de la construction... mais il y a de l'opérationnel par rapport aux évolutions du projet et aux conséquences qu'il a eues, sur les acteurs, sur un certain nombre de financements sur des opérations... Je n'ai pas eu de frustrations par rapport à ça. J'ai plutôt eu des frustrations par rapport à des temps d'arrêt qu'il y a pu avoir... Je n'ai pas été déçu. C'est sûr que c'était pas de la programmation urbaine, comme j'ai pu ne faire au SAN, mais c'était pas ça l'objectif... en tous cas pas à ce moment là.

LL : Je me demande en fait, dans ta motivation, tu avais a priori plus cet esprit de développeur... ce « projet »... c'était peut-être pas...

SB : Méta projet ! (rires)

LL : Tu étais vraiment conscient de ce que tu allais trouver en fait ?

SB : Oui, ce qui m'intéressait c'était tout le travail sur le marketing territorial en fait. Œuvrer pour le territoire, au sens large, en amont, etc. Faire reconnaître les atouts, les potentialités, etc. Je pense que oui, je savais que ça allait pas déboucher sur de la programmation urbaine, et c'était pas forcément ça que je recherchais de toutes façons ! On parle de ça depuis le début : projet d'équipement, d'infrastructure... Le Pôle d'Orly, c'est pas cette échelle. C'est vrai qu'on n'a jamais trop su... On a souvent parlé de démarche plus que de projet, il est protéiforme ce projet. Projet de projet, méta-projet... Les questions de formalisme opérationnel, elles sont vraiment venues seulement avec la création de l'EPA en fait, parce que c'est leur boulot, quoi.

LL : Elles auraient pu venir à l'époque du schéma d'aménagement aussi...

SB : C'est l'avancement et le temps qui ont permis de faire évoluer, de laisser le temps au projet de mûrir aussi. Il fallait d'abord traiter les contradictions entre développement économique au sens large vs nuisances environnementales... le début des échanges a vraiment été focalisé là-dessus et petit à petit, à partir de 2006-2007, quand on a commencé à parler d'aménagement, ça s'est élargi...

LL : Il y avait quand même aussi les transports, finalement, qui ont toujours fait le lien avec de l'opérationnel en fait... Et d'ailleurs, tu n'avais pas cette fibre transport en fait, dans tes précédents postes ?

SB : Je devais l'avoir de façon plus personnelle. Mais c'est vrai que c'est surtout avec le Pôle d'Orly que ça c'est révélé très important, en terme de besoin... Et avec ces questions, en IDF, on arrive vite à des questions de lobbying pour les projets, qui correspondent plus à des dimensions plus territoriales, de lobbying du territoire...

LL : J'ai l'impression que c'est souvent par les transports qu'on a trouvé en fait des « sous-dossiers » qui permettaient le mieux de faire le lien avec les dimensions très opérationnelles du territoire.

SB : Disons que depuis 2006-2007, on avait des groupes de travail thématiques, sur l'éco, l'offre aérienne, mais aussi sur l'aménagement, même si c'était pas dit comme ça [groupe harmoniser le territoire], qui faisaient qu'il fallait s'intéresser à tout. Et en préparant les différentes réunions, techniques, avec les élus, même avec les indicateurs, il y a une sorte de chemin qui se dessine. Et cette question des transports, en termes d'organisations... il y avait des marges de manœuvre, sur la question des transports, des choses à dire qui avaient pas forcément été dites avant, y'avait des marges de manœuvre pour faire des propositions à l'échelle régionale.

LL : Y'a pas eu de moment où tu aurais ressenti un manque, ou un intérêt pour la démarche, de sortir du cadre de la démarche, dans lequel elle s'est construite avec la gouvernance etc. pour aller vers plus d'opérationnalité. Je pense au centre des congrès par exemple, on avait commencé à faire des réunions qui allaient assez loin en termes de programmation.

SB : Au niveau opérationnel pur, on a quand même travaillé beaucoup avec Aéroports de Paris pour définir le tracé du site propre du transport en commun. Et c'est pas un hasard si aujourd'hui la ligne 14 est prolongée jusqu'à Orly. Mais non il n'y a pas eu de frustrations, encore une fois. C'aurait été un autre poste. S'il avait fallu travailler sur le centre de congrès beaucoup plus en avant et beaucoup plus loin, on a suivi les deux premières études et puis ensuite, on a proposé que soit la DDER qui suive, parce qu'on entrait dans des considérations techniques et financières... ou alors, il aurait fallu avoir une équipe complète, avec un spécialiste pour chaque thématique, éco, transport, environnement...

LL : Il y a un côté un peu « visionnaire » en fait, dans ce travail. Dans le sens où tout est lié à la construction d'une vision, au service d'une vision, sans la faire atterrir, enfin, avec des terrains d'atterrissage assez indirects...

Oui, avec à la fois un peu d'esbroufe, de fierté de participer, d'être conscient de participer à tout ça maintenant, et de se dire que dans 20ans, on sera passé à autre chose... Alors on se dit aussi peut-être pour se rassurer sur le manque d'opérationnalité, au présent, de l'affaire... Mais en tous cas, avec une sincérité, et un dévouement aussi au projet... Peut-être trop, dans le sens où on a pu manquer un peu, par moments, de prise de recul... et encore... Mais je n'ai pas souvenir en tous cas d'avoir douté, d'avoir regretté un manque de... ou d'avoir pensé qu'on faisait tout ça or rien C'était plus une question de temporalité, de se dire que ça va pas assez vite, on n'arrive pas à mouiller suffisamment les élus, on n'arrive pas à monter telle ou telle réunion, à réunir la Conférence... Mais c'est de se dire qu'il y a d'une certaine façon un sens de l'histoire et que ça ressortira à un moment ou un autre... La lassitude, c'était vraiment dans les moments où ça n'avancait pas, c'était plus sur des questions de forme. Mais sur le fonds, je me disais pas... je me disais pas qu'on ne trouverait pas un moyen de faire... Il y avait une sorte d'évidence. On n'a pas toujours la bonne méthode ou tout à fait le bon projet tout de suite. Mais à un moment donné ça ressort... On a toujours dit : Orly est mal relié à Paris, alors on regardait, les projets et études jamais sortis de la RATP... Alors il y a eu le projet Orlyrail de

la SNCF avec le RERC, une double branche d'Orlyval à Massy, la voie dédiée sur l'autoroute A106, aujourd'hui c'est la ligne 14. Mais d'avoir dit il y a un truc au Sud de Paris qui s'appelle Orly et qui est un peu important en termes d'emplois, d'aménagement, ça a fait son chemin aussi... Les choses sont beaucoup plus opérationnelles aujourd'hui qu'il y a 5 ou 6 ans. Et pareil, sur l'Essonne, le projet de requalification autour de la RN7, il aurait pas été pareil il y a cinq ou six ans...

Le boulot de chef de projet d'Orly, c'était de donner une évidence sur ce territoire qui n'en avait pas. En aménagement-urbanisme, les projets peuvent se monter quand il y a une évidence. Ça peut être une friche dans une commune, c'est une opportunité. Pareil pour les projets de TC sur Orly, ça a servi d'opportunité, Orly c'était un non tout ce qu'on veut, j'exagère un petit peu, mais c'est pas loin d'être ça... Y'avait pas une évolution qui faisait que tout le monde voit un intérêt à agir, rapidement... c'était un travail de fonds, sur les nuisances, l'emploi, parce qu'il y avait une conjoncture économique qui faisait que... mais il n'y avait pas d'évidence. L'envie au départ c'était de faire un peu d'animation, mais je suis pas sûr qu'ils savaient où ils allaient, les élus, ce qu'ils voulaient. Je sais pas ce qu'a dit par exemple Jean-Luc Charles, est-ce qu'il t'a dit qu'il croyait dur comme fer dès le départ, qu'il y avait cette évidence... mais ça m'a pas donné cette impression.

Ensuite, pour celui qui travaille sur le PO, l'évidence, elle vient assez vite, mais tout l'enjeu, c'était de la transmettre, l'expliquer, la faire partager, dans un système qui est hyper concurrentiel. On n'est pas dans une métropole de province où c'est LE site où tout peut se passer et rien d'autre.

LL : Il y a eu une convergence malgré tout, au départ, entre une évidence ou une opportunité pour les élus, du fait des problématiques spécifiques de l'époque, de faire quelque chose à cet endroit là, et pour le chef de projet. Parce que tu me disais quand même qu'il y avait une évidence sur la nécessité à agir au départ...

SB : Une évidence pour moi... Et puis pour la Directrice qui m'a recrutée, parce qu'elle y croyait aussi. Parce que c'était aussi une développeuse et qu'elle croyait en l'intérêt de travailler, passer du temps sur ce projet transversal, un peu atypique, pas forcément dans les clous par rapport aux dossiers qu'on peut gérer de façon générale au département. Mais aujourd'hui encore, et parmi certains élus, et certains techniciens du département, Orly, c'est pas forcément en Essonne, quoi. C'est pas gagné. L'intérêt de travailler et d'investir sur le Pôle, volontairement, pour améliorer son fonctionnement, il est pas évident pour tout le monde vis-à-vis de tout le reste du territoire, ce qui peut se comprendre, hein...

LL : Quand tu es arrivé, est-ce que tu te souviens un peu quel a été ton accompagnement dans ta prise de poste ? Quels échanges tu as pu avoir la directrice, quelle part tu as eu toi dans l'orientation des choses... Avec qui tu as partagé cette conviction que faire quelque chose à cet endroit là était possible ?

SB : La mission était assez claire dès le départ, de ce que je m'en rappelle. Je prenais la démarche en cours. Quand je suis arrivé, 15 jours après, il y avait les premiers groupes de travail qui se réunissaient, les invitations étaient pas parties, les ordres du jour étaient tout justes faits, il y avait le bureau d'étude qui animait mais bon... enfin, il a fallu se mettre dedans direct. Et donc au début, mes interactions avec la directrice, c'était surtout pour garder le cap ! Mais il ne me semble pas qu'elle était là, tout le temps, elle était pas là aux réunions il me semble... Et puis c'était en copilotage avec le Val-de-Marne, donc j'étais pas tout seul non plus. Mais en interne, je n'ai pas souvenir d'un suivi très rapproché, je n'en n'avais pas vraiment besoin, et je n'étais pas en demande. Je travaillais avec elle les notes, les courriers, je voyais avec elle les angles d'attaque. Mais dès le début, j'ai pris la main. Il n'y avait pas de chef de service, Geneviève est arrivée seulement en juin. Elle m'a apportée des choses plus en termes de méthodes, sur la forme etc. mais sur le fonds, j'ai pu avancer comme je voulais. Je maîtrisais... enfin je maîtrisais pas, mais y'avait que moi quoi...

LL : Au départ, quand on débarque malgré tout, on ne maîtrise pas forcément le degré de stratégie nécessaire, qui est attendu en tous cas... As-tu souvenir de comment tu t'es approprié ces aspects là ?

SB : Ca a été vachement dur ! Parce qu'au SAN, j'écrivais très peu, et CG, il y a une vraie attente, une vraie rigueur à ce niveau là. Donc ça a été vraiment dur. Mais pareil, je partais pas de rien non plus, il y avait le travail précédent d'Amandine Bonneau, donc il y avait déjà des choses écrites sur lesquelles s'appuyer. Mais il fallait se les approprier et les mettre à jour. Et puis l'objectif, c'était tout de suite les groupes de travail et à la fin, les Assises. Donc il fallait arriver aux Assises avec de la matière, des choses écrites, produites... Et puis il avait aussi les notes à faire pour les comités de pilotage, les comités technique... il fallait donner à manger quoi.

LL : Alors comment tu as ressenti l'outil « note », qui apparaît j'imagine assez rapidement central, dans la relation avec la hiérarchie etc.

SB : Effectivement, j'ai très vite compris que c'était l'outil incontournable. Mais le vrai pouvoir des chefs de projet, c'est d'avoir l'information c'est elle qui permet de se positionner. C'est sûr que c'était une bonne école pour apprendre à traduire cette information, de manière intelligible, aux élus, au Président, etc. et l'ensemble des acteurs. Après je voyais bien que dans le Val-de-Marne, c'était pas le même système, qu'il n'y avait pas la même attention portée aux notes et que ça ne fonctionnait pas forcément mieux ou moins mal. Ce qui est difficile, c'est d'avoir le temps, pendant trois ou quatre heures, de ne faire que ça. Si je pestais...

LL : Tu pestais au début ?

SB : Oui, je pestais, et en même temps, je savais bien que les corrections étaient utiles... Je pestais à cause du temps que ça prenait, ou de ne pas y avoir pensé tout seul, de ne pas arriver avec un produit fini dès le départ.

LL : Est-ce qu'il y avait un travail de co-élaboration, pour ne pas arriver à une confrontation entre deux visions, avec Geneviève ou Carine ?

SB : Oui, mais ce n'est pas tellement là-dessus qu'on bossait avec Geneviève. C'est plus sur l'oral, le réseau que j'ai avancé avec Geneviève : savoir exiger des choses, se positionner en commanditaire, dans un groupe, en négociation parfois... sur l'écrit aussi, mais pas tellement...

LL : Dans les retours que tu as eu sur tes notes, même si tu pouvais estimer les corrections utiles, est-ce qu'il y a eu parfois l'impression d'avoir des idées, d'essayer de les porter et puis parfois que...

SB : Qu'elles soient pas reprises ?

LL : Oui, il y a plusieurs niveaux : celui qui corrige ta note et dans les vues de qui il faut rentrer et puis le retour ou pas de l' élu...

SB : Non, les corrections étaient plus par rapport à des manques, des choses que je pouvais connaître et que j'exprimais pas, ou des positionnements jusqu'auxquels je n'allais pas. Je n'ai pas vraiment souvenir d'avoir été censuré, sur les idées que j'avais... Ou alors, c'est que c'était pas assez mûr, des fois tu penses à un truc, mais c'est trop court, ou c'est pas le bon moment... Sauf, après, plus sur des questions de calendriers : quand on dit qu'il faut monter une réunion dans le mois qui suit, et on te fait comprendre que ça va pas être possible, ou en termes de calage sur le fonctionnement d'un conseil général que ce soit au niveau technique ou élu, parce que le programme de travail était trop ambitieux et coûteux financièrement, ou trop consommateur de temps par rapport à l'agenda de l' élu, etc.

Après en termes de lien avec l' élu. C'est sûr qu'à l'époque, on avait clairement un mandat, d'organiser les assises, de rédiger une charte etc. Là on est dans une période un peu de mou-flou... La commande est moins claire, moins explicite, on se retrouve plus entre-deux...

LL : C'est comme si le fait d'avoir un mandat permettait de faire des propositions qui en fait, reformulent, en disant...

SB : Devait permettre d'arriver à...

LL : Oui, si on n'a plus ce mandat, on a d'une certaine façon plus le droit, de faire des propositions...

SB : C'est pas tant une question de droit, c'est une question que c'est plus difficile de faire remonter... quand il n'y a pas eu de demande. Et c'est comme une rivière qui peut s'assécher ou au contraire grossir. C'est-à-dire que si l' élu à un moment donné, a soit passé commande, soit dit en réunion que... c'est parce que au préalable il y aura été amené, qu'on l'a travaillé avant, et qu'on l'aura proposé fortement... Si à la fin des 3^è Assises, ils ont été amenés à donner mandat pour construire une gouvernance, c'est qu'on en a parlé pendant plusieurs mois avant. On s'auto-alimente aussi d'une certaine façon.

LL : La note quand elle te prenait trop de temps, par rapport au reste, c'est du temps pris sur quoi ?

SB : sur le temps hors du temps de travail ! Après 18h... Il m'a fallu bien 4 ou 5 cinq ans pour apprendre à faire réellement du temps une contrainte, se dire, je dois faire une note dans ce laps de temps et point. Ça part comme ça. Mais le problème, c'est que ça revient tellement. Et puis après, c'est toujours la même chose, c'est alterner des périodes de production, de réunions, d'emmagasiner des infos... Et puis moi le travail de rédaction, j'y arrive mieux le soir, je suis beaucoup plus efficace...

LL : Et par rapport aux autres outils que tu utilises au quotidien, est-ce que tu dirais que la note peut prendre trop de place ?

SB : La frustration par rapport à ça, elle est dans le contact avec les élus. D'échanger et de faire des propositions, non pas uniquement par note, mais aussi par RDV, d'avoir des contacts plus directs et plus fréquents directement en discutant avec l' élu. Ce qui est difficile dans une structure comme le Conseil général. Mais ça doit pas être impossible, le Val-de-Marne le fait... Et même pour avoir plus facilement des avis tranchés par rapport à d'autres directions, en interne. Il peut y avoir une perte de temps dans un fonctionnement uniquement par note, à faire remonter les infos uniquement par là...

Mais ça sert toujours. Quand on prend une page vierge, on reprend toujours quelque chose d'ailleurs. On sait que ça servira.

LL : Et ce fonctionnement plus direct avec l' élu, pour toi, c'est lié à quoi ?

SB : C'est une question d' élu. Robillard sur la Mission Sud, Fournier sur la RN20...

LL : Après j'avais l'impression que c'était aussi une spécificité de la DAD de tout écrire, tout formaliser... Y'a une grande focalisation sur ma mise en mots.

SB : Je suis pas sûr, la Dirdep, la DDER, même s'ils font aussi des notes plus courte, moins rédigées... Nous c'est peut-être aussi une marque de fabrique et un faire-valoir. Comme on n'est pas une compétence obligatoire, le fait quand même de montrer qu'on a des choses à dire, qu'on sait les exprimer, que l' élu peut reprendre à son compte ce qu'on propose sans avoir à le retraduire ou à le retravaillé derrière, je pense que c'est vraiment apprécié. C'est une de nos marques de fabrique.

LL : Je voudrais revenir juste sur ta motivation de départ, envers ce territoire, tu me disais que c'est vraiment lui plus que l'aménagement au CG qui t'a attiré...

SB : Oui, c'était le projet, le territoire dans ce que j'en connaissais, enfin je sais pas comment expliquer... J'ai perçu tout de suite que ça pouvait être intéressant, une page vierge, avec un début de truc qu'on pouvait orienter.

L'idée qu'il y avait quelque chose de pas su, de pas reconnu, qu'il y avait quelque chose à faire... Sénart, c'était une Ville nouvelle, mais c'était la grande couronne, Orly, il me semblait qu'il y avait plus de potentiel, déjà là. Et puis le fait que soit à cheval sur 2 départements, le côté ambiguë. Ça a pas été ça parmi autre chose, ou au hasard, j'avais une vraie satisfaction à aller ici. Telle que j'en ai pas retrouvé depuis... Et je ne sais pas si je vais en retrouver...

LL : (rires) C'est assez drôle, le lien que tu décris, une sorte de relation...

SB : Oui, mais d'une certaine façon, c'est une rencontre, oui ! J'étais fait pour le Pôle d'Orly et vice-versa... C'est du ressenti quoi. Je sais pas si j'exagère ou pas, mais... Même s'il y avait de la truille aussi : je changeais de dimension, j'avais jamais piloté de gros bureau d'étude comme celui de Bécard, le BIPE... C'est normal, ça fait partie de l'apprentissage. Mais il y avait une réelle appétence. Je sais pas si je pourrai travailler sur un territoire que je ressens pas. J'ai eu des opportunités que j'aurais pu concrétiser depuis, mais je le sentais pas. C'est aussi que ça s'est très bien passé avec Carine, c'est quelqu'un qui donnait envie de travailler avec elle, et c'était réciproque, elle m'a aussi dit, grosso modo, c'est vous que je veux, et la confiance qu'on te donne, c'est aussi intéressant et important... C'est un peu ce qui s'est passé pour Gaëlle vis-à-vis d'Arnaud, parce que même si elle n'avait pas vraiment le profil évident, d'une certaine façon, avec le tourisme, etc. son profil lui a plu quand même.

LL : Bon, si tu devais décrire les principales caractéristiques du poste de chef de projet, qui ont peut-être évolué, et du coup les compétences qui y sont liées.

SB : C'est compliqué, parce que le poste est marqué par le responsable hiérarchique : il y a eu Carine pendant un an, puis Geneviève, puis [la directrice], et [la directrice] et Geneviève, puis Arnaud, JPV... Ça a varié pas mal. Et puis il y a le binôme Val-de-Marne. Au début, il y avait Isabelle Lepercq, pour moi, c'était la sachante, celle qui maîtrisait le truc, donc je m'inscrivais dans ses pas mais en même temps il fallait quand même que je tire du côté Essonne... ensuite, avec Olivier Barroux, j'ai eu plus de latitude pour prendre la main et me rapprocher côté Val-de-Marne de la direction de l'aménagement, ce qui leur a permis ensuite de prendre la main. Et puis on a toujours essayé d'avoir un peu une longueur d'avance... Il y a ces deux entrées là qui marquent, et la troisième c'est le rythme d'avancement de la démarche. D'une part avec les prestataires, les bureaux d'étude et l'AMO, qui est quand même censé aider à faire avancer, vite ou moins vite, de telle manière... on sait toujours comment ça s'est passé, on sait jamais comment ça se serait passé sans eux... Est-ce qu'on aurait fait la gouvernance, la charte sans Res publica, le schéma sans Bécard... ? C'est ce qui fait que ça donne une vie au Pôle d'Orly, des cycles. Construction, production, réflexion, communication, puis redescende, on revient sur les fondamentaux, on se repose la question sur les thèmes, sur comment on travaille, et on reconstruit quelque chose...

L'affirmation dans le poste elle est passée par tous ces chemins. Vis-à-vis du Val-de-Marne, en interne vis-à-vis des supérieurs hiérarchiques, des bureaux d'étude que j'ai eu à gérer, du calendrier...

LL : Quelles grandes phases tu verrais, dessinées par ces différents facteurs en fait que tu viens de décrire.

SB : Je dirais que les plus marquantes, c'est les 2è et 3è Assises. Qui ont à la fois concrétisé le travail des précédentes années. Il a fallu se mettre en ordre de marche pour y arriver en 2007, à sortir le schéma, sortir les cartes, se mettre d'accord. Dans cette période, il y a pas eu tellement le temps de se

poser des questions en fait. Enfin, évidemment, on s'en posait, sur comment on faisait, mais sur le portage et le pilotage de la démarche, on était quand même en marche assez forcée. Et il y avait une telle force d'inertie que de toutes façons, aucun directeur... il pouvait y avoir des grains de sable, mais je pense pas ça aurait pu être remis en cause. Il y avait une vraie dynamique et visibilité.

Ensuite, y'a eu le premier arrêt, où on avait un peu dit tout ce qu'on avait à dire au niveau du constat, des grandes orientations, avec des productions qui avaient été faites par le BIPE, Bécard, etc. donc il fallait trouver d'autres angles d'attaque et passer à une autre étape. Et ça a été l'étape gouvernance. Et ça a quand même mis un peu de temps, parce qu'on rentrait dans des trucs qui prêtaient plus le flanc à « on fait, on fait pas », « on y va, on y va pas »... et moins opérationnels. Et si on rajoute un peu d'élection... Y'avait toujours une évidence, mais c'était plus compliqué à gérer. Et c'est aussi parce qu'il y avait pas de modèle, il fallait inventer quelque chose, est-ce que les élus allaient suivre... on rentrait dans du hard, pour quoi faire... Et les acteurs qui faisaient le pied de grue en même temps, les assos, ADP...

Et la dernière période, une fois la gouvernance installée, c'était plus trouver les bons sujets, la gare TGV, le Grand Paris. On est aussi un peu passé dans un autre type de démarche. A la fois à quelque chose de plus mûre, parce que les groupes de travail étaient là pour produire, les indicateurs, la charte, l'avis sur le PDUIF, la contrib au débat métropolitain, les cahiers d'acteurs. Mais il y avait peut-être un côté où on y arrivait plus difficilement, est-ce que c'était parce qu'on dans du hard, parce qu'à côté des deux Conseils généraux, on était dans une co-production, une co-construction à une échelle beaucoup plus large.

LL : Il y avait cette difficulté, à ce moment, de devoir vraiment impliquer les collectivités, de leur faire comprendre leur intérêt, parce que jusque là, les plus impliqués étaient quand même les acteurs de l'aérien et les assos. Là c'est vrai qu'en allant sur des avis vraiment liés à l'aménagement, on était sur le terrain des collectivités...

SB : C'est sûr que c'est pas les collectivités qui ont été les plus moteurs, les acteurs les plus assidus, hormis quelques uns, pas ceux qui étaient le plus au courant, ils ont souvent pris un peu, comme, de l'extérieur, et la pédagogie, elle a pratiquement été autant à faire avec les associations de riverains qu'avec les communes et leur techniciens. C'est ou un manque ou un défaut... Peut-être qu'il aurait fallu plus rapidement faire des réunions spécifiques avec les maires qui voulaient pas forcément se mélanger... alors ils étaient là aux Assises quand même, mais c'est vrai qu'entre-temps, il fallait se faire les porte-paroles des acteurs locaux à leur place. Alors bon, bah ça finit par aboutir, puisqu'ils ont créé cette association. Tant mieux, mais on part de loin, quoi.

LL : Et comment tu interprètes ce qu'on pourrait considérer comme une forme d'échec, en tous cas pour l'instant, aujourd'hui, de la gouvernance ?

SB : Dans le système qu'on a mis en place ?... Je pense que notre système est bon. L'histoire des assos au conseil de Pôle, ça a sans doute fait du mal au Conseil de Pôle, les maires avaient sans doute besoin d'être entre eux. Mais la Conférence, après, il ne tient qu'à nous de la réunir, on a toute légitimité. C'est plus le Conseil de Pôle... qui soit est arrivé un peu trop tard... et y'a la question de l'EPAORSA qui continue de faire du mal... quand l'EPA est arrivé, c'était trop tard. Et puis aujourd'hui, la commission NKM. Mais la formule Conseil de Pôle était bonne, et elle a toujours sa pertinence, puisqu'aucune autre instance n'est sur ce périmètre là, ni avec autant d'échelles représentées, avec le Conseil régional, les deux conseils généraux. Théoriquement, il a toujours sa place. Après, il faut peut-être se poser la question, au regard des différents acteurs, comment peut se positionner d'une part la

Conférence, et d'autre part le Conseil de Pôle. Il y a peut-être malgré tout un intérêt à réunir ces gens là. Les élus entre eux, ils ont pas ADP, le CDT, ils ont pas la partie Ouest du Pôle.

LL : Tu ne t'interroges pas sur ce périmètre, aussi ?

SB : Si, je m'interroge sur Massy. Mais le fait qu'il soit dedans, ça permet de faire l'interface, ça aurait fait une grosse coupure. Et puis il n'y a pas beaucoup de liens aujourd'hui, mais il y en aura demain, avec le métro etc. Est-ce qu'il aurait plus de force sans Massy, je crois pas, ça n'a pas été des empêcheurs de tourner en rond. Mais par rapport au CDT, je pense qu'il faut qu'il y ait Chilly... Valenton aussi, de l'autre côté. Et je me suis toujours interrogé sur Vigneux aussi. Ils ont souvent fait des appels de pied, demandé à être intégré à l'EPAORSA, dans le prolongement de la Seine. Au-delà, Montgeron et Draveil... Même si on n'est plus sur les communes concernées par la plate-forme, mais sur une couronne de périmètre proche. Y'a quand même vraiment un noyau autour des communes de la plate-forme. Mais Fresnes et Choisy, ils le sont autant qu'ailleurs, autant que Vigneux et Draveil par exemple. Savigny, c'est la commune qui envoie le plus de population active sur l'aéroport, c'est vraiment le bassin d'Orly, et sachant que Savigny, pour aller à Orly, en termes de transports, c'est difficile... Et puis ils vont être dans l'agglomération [des Portes de l'Essonne]. C'est pas le périmètre opérationnel au sens Bécard, mais il faut sans doute élargir, faire un tour de plus, prendre l'agglomération du Val de Seine. Après quand on est aux Lacs, on est plus tourné vers Evry, et plus au Nord, c'est pareil, c'est tourné vers la VSB.

LL : Tu te souviens du montage de la gouvernance, quelle sont été les villes les plus bloquantes ?

SB : Alors, 2008, il y a eu les élections cantonales. Il a quand même fallu laisser passer ça, parce qu'on ne savait pas si Favier allait rester Président ou pas... Sachant qu'il y avait des oppositions en interne aussi, avec Hervy qui préférait une assemblée d'élus. Il a voulu faire sa réunion avec les maires des communes, Berson lui a répondu, en disant, de quoi vous vous mêlez... Après, pour moi, ça été plus compliqué côté Val-de-Marne, parce qu'il n'y avait pas d'agglomération et qu'ils ne savaient pas qui mettre en représentant d'élus. Il a fallu quasiment un an pour trancher ça. Il y a eu beaucoup d'allers-retours sur les membres du Conseil, on a voulu en mettre un, puis trois, puis quatre... et finalement sept. Parce qu'on voulait faire quelque chose de plus resserré, peut-être que si on avait mis tout le monde, ça aurait été plus vite... Et aujourd'hui encore, la composition du Conseil pourrait être revue et ajustée. Après, il y avait la question des associations. On avait dû prévoir une première date en juin, puis en septembre etc. et on l'a réuni en avril suivant. On a pas perdu tant de temps que ça, six, huit mois...

LL : (rires)

SB : Oui, mais à l'échelle du projet, c'est pas si énorme. Et là, on a manqué de conseil politique, de vision du cabinet. C'est aussi le résultat du manque de lien qu'on avait avec les communes. On aurait pu avoir des remontées, même de techniques, qui nous auraient dit : ah non, vous pouvez pas faire ça... etc.

LL : C'est quelque chose que tu ferais différemment, si c'était à refaire, essayer de créer plus de liens avec les communes ?

SB : Oui et non. Parce que c'est aussi une question de temps et d'énergie. C'est aussi eux qui faisaient pas leur part du chemin, parce qu'ils étaient systématiquement invités, associés aux listes de diffusion des comptes-rendus... C'est eux qui n'étaient pas moteurs, par exemple sur la contribution au débat métropolitain, il a fallu pour plusieurs aller les chercher, quémander leur contribution,

c'était pas une évidence pour eux. Pour d'autres si, mais pas pour tous. Le travail aurait été sans doute plus politique. On avait fait par exemple une ou deux fois, avant le Conseil de Pôle, un petit déjeuner des maires essonnien du Pôle d'Orly. Ou une lettre d'info. Ils ne se sentaient peut-être pas assez privilégiés, ne voyaient pas bien leur place peut-être... leur intérêt. Ou que c'était pas assez opérationnel, trop dans la stratégie... Des collectivités pas assez impliquées et courtisées.

LL : Quand tu dis qu'elles ne voyaient peut-être pas bien leur place ?

SB : Ce qu'elles pouvaient avoir à dire, à apporter, à proposer dans le jeu d'acteurs global... Elles préféreraient peut-être aussi rester en retrait des échanges entre associations de riverains, DGAC, aéroport, pour ne pas prendre des coups. Ou entre les syndicats et les entreprises. Y'a peut-être un peu ça aussi.

LL : Il y a une ambiguïté il me semble autour du jeu d'acteurs qu'on a mobilisé, associé. Parce qu'on a abouti à une sorte de projet d territoire parti, qui ont été peu à peu impliquées, rattachées. C'est quand même particulier d'avoir finalement plus travaillé avec les associations, les CCI, les aéroports. Comme si on avait réuni tous ceux qui n'ont pas de pouvoir directement sur le territoire.

SB : Oui enfin, ADP, la DGAC, ils ont un pouvoir aussi...

LL : Oui, enfin pas de pouvoir direct, de compétence...

SB : C'est que la suite logique de pourquoi on est rentré dans cette démarche là, c'est bien parce que personne ne le faisait, au niveau local. Et même une fois qu'elle a été lancée, ça n'a pas fédéré tout de suite les élus locaux. C'est très récent. Il y a quand même jusqu'à présent un vrai souci politique. C'est le dada de Christian Hervy depuis des années, voire des décennies, bien avant le lancement de la démarche des assises, mais il n'était jamais arrivé à fédérer les maires jusqu'à récemment, parce qu'il a trouvé notamment un allié chez François Garcia aux Portes de l'Essonne, mais c'est une agglomération jeune... qui date de 2004 ou 2005. Avant d'aller s'ouvrir vers l'extérieur, il fallait déjà que les Portes se consolident entre eux et qu'ils nouent leurs relations avec le CESO et Evry. Il faut procéder par étapes. Et je pense que ça doit pas être facile pour François Garcia de prôner l'ouverture au Nord, surtout à un autre département. Et puis la CALPE aujourd'hui c'est trois communes, demain, c'est six ou sept, Morangis, Wissous, Savigny... Ça va changer la donne. Moi j'attends qu'il y ait une agglomération qui s'appelle Pôle d'Orly ! Bon, ce sera sans doute le Grand Orly et pas le Pôle d'Orly. On nous l'a souvent reproché, Pôle d'Orly, il y a un côté techno. Mais pour le coup, le jour où il y a l'agglomération du Grand Orly, la démarche des Conseils généraux, elle n'a théoriquement plus lieu d'être. Ils auront atteint une taille critique.

LL : Alors une dernière question autour des qualité-compétences du chef de projet : comment tu les qualifierais ?

SB : Ça dépend si c'est les qualités requises ou... Il fait une grande partie du poste, le chef de projet. C'est-à-dire que quelqu'un d'autre que moi aurait très bien pu avec des qualités ou des compétences différentes mener la démarche Pôle d'Orly, mais elle aurait été différente. Il faut avoir cet esprit de développeur, avec cette vision et la capacité d'anticipation, et la volonté de faire. Si on va au bout de l'idée, il faut être en limite d'un positionnement gestionnaire un peu administratif, il faut savoir prendre quelques risques, c'est ça le côté développeur. Et parce qu'il faut avoir envie de décrocher son téléphone, d'appeler un tel... C'est énormément ça. Tout à l'heure, on a parlé des notes, mais le téléphone, c'est le deuxième outil après la note. Je dirais, c'est le moyen d'avoir l'information et l'information c'est l'arme n°1 pour tout... Et comme on est sur une fonction de coordination, en externe avec le Val-de-Marne, avec les autres acteurs... Et qui dit coordination, dit prendre des coups, dit... y'a pas de fonctionnement vraiment hiérarchique dans ce système. Le chef de projet es là

comme pilote et il demande aux autres s'ils veulent bien venir, dire, ne pas dire... c'est un travail de sollicitation. Il faut amener... c'est un travail pas forcément de négociation, quelque chose d'un peu moins fort... disons de persuasion, d'argumentaire.

Quoi d'autre ? Bah, il faut croire en ce qu'on fait, on ne peut pas faire ça sans y croire.

Après le truc tout bête, si ce n'est être pluridisciplinaire, pouvoir s'intéresser à plusieurs choses en même temps.

Et être réactif, dans la recherche d'info, dans les opportunités. Ça fonctionne par à coups, donc quand il y a une occasion, il faut vraiment la saisir, la faire valider...

Après il peut y avoir tout le volant qu'il peut y avoir sur d'autres types de postes, rigueur etc. mais c'est pas forcément ça qu'on va chercher en premier.

LL : En ce qui concerne la réactivité, ce fonctionnement par à coups, as-tu des souvenirs particuliers de t'être dit, ça il faut que je le chope ?

SB : Bah il y en a plein. Des fois, c'est des idées qui traînent et que tu peux sortir au bon moment. Par exemple, la question de la gare TGV, et plus largement, d'un pôle d'échange local et régional sur le Pôle d'Orly et de l'aéroport : est-ce que ces deux lieux ne font qu'un, ou est-ce que ça peut être deux lieux différents... J'ai toujours été convaincu et je le suis toujours que la gare sous les aérogares, c'est pas forcément la meilleure localisation. Du coup, avec la gare de métro en plus, on est en train d'essayer d'imaginer un truc super contraint techniquement. Je sais pas comment au final, ça va fonctionner. Peut-être qu'on sait et qu'on saura faire dans quelques années quelque chose d'efficace fonctionnellement, mais l'option Pont de Rungis ou Cœur d'Orly au moins, c'est un truc qui va peut-être ressortir, ne serait-ce que du fait des contraintes techniques, et auquel je crois toujours. Mais là, il a fallu suivre l'écrasante majorité, contre ce qu'on avait proposé au départ. Y'a des espèces de lumières qui peuvent guider un peu, et on y reviendra ou pas dans quelques années, mais il y a quelques certitudes aussi dans ce genre de missions sur ce qu'on attend du projet...

Après, il y a des choses qui peuvent venir de l'extérieur, ou des prestataires, mais qui font qu'à un moment, soit on prend le fil de la pelote, soit on le prend pas. Exemple typique, la promenade d'Orly. En mars, il y aura une manifestation, on fera la première promenade, même si elle n'existera pas encore en totalité, plantée... peut-être que dans 5 ou 10 ans, elle sera là. La question de la réouverture de la RN7 sur l'aéroport, elle est aussi née de discussions, d'échanges avec ADP, le Val-de-Marne. Ou encore, alors ça c'est vraiment Lucie et moi qui l'avons porté et apporté, la question de la mutualisation de la plate-forme du tramway sur la plate-forme à un bus en site propre. C'est deux, trois petites étincelles qui peuvent être mises au crédit de la démarche.

LL : C'est souvent à partir de choses qui font écho à quelque chose à quoi tu crois au préalable.

SB : C'est comment ce que je vais capter va nourrir deux, trois idées fortes, qui vont nourrir la stratégie, la réorienter... J'essaie de voir s'il y a des sujets où j'aurais complètement changé d'avis...

LL : Ou simplement des réorientations, des choses imprévues que tu as saisies.

SB : La question de l'urbain et de l'habitat qui est arrivée avec l'EPA. C'était pas notre cheval de bataille. Après, c'est un terrain où on se voyait pas aller, parce que c'est celui des communes et des agglôs.

LL : On ne pouvait pas s'en saisir tout seul.

SB : Non et puis on s'en est saisi aussi parce que la Région nous l'a demandé dans le cadre de la contribution au débat métropolitain. Ils nous ont dit vous pouvez pas parler de transports, d'équipements, etc. sans justifier par les logements...

Après, on a toujours essayé d'être prudent. Ce qu'on avançait, on le testait quand même, donc c'est normal qu'on n'ait pas eu tant que ça des grands retournements venant des acteurs, de l'extérieur. Et puis nos propositions, c'est pas les trucs farfelus des architectes du rand Paris, on était là pour proposer de la cohérence, un travail souvent plus en finesse.

Annexe 25

Entretien avec Gaëlle JOULAUD, chef de projet Pôle d'Orly, le 26/01/12

LL : Donc, Gaëlle, tu es maintenant chef de projet Pôle d'Orly depuis... je ne sais déjà plus... mai ?

GJ : depuis le 2 mai 2011 !

LL : Ok. Je voudrais parler avec toi dans un premier temps de tes débuts au CG. Comme ce n'est pas encore trop loin, j'espère que tu auras des souvenirs un peu précis... Je voudrais savoir tout d'abord, quand tu as vu l'annonce pour le poste, et que tu as décidé d'y répondre, quelle idée tu te faisais des missions qui lui étaient liées d'une part, et de l'action en aménagement du CG en général ? Est-ce que tu t'en faisais une idée, déjà ?

GJ : En fait, j'ai eu l'annonce par un copain, qui m'a informée que le CG de l'Essonne cherchait des chefs de projets en stratégie territoriale, donc je suis allée voir l'annonce...

LL : C'était qui ?

GJ : [Le Directeur de l'urbanisme] d'Athis-Mons...

LL : Ah oui, d'accord.

GJ : Alors quelle idée je m'en faisais, avant même d'avoir lu la fiche de poste, donc moi, je travaillais en Seine-et-Marne, au comité départemental du tourisme et je travaillais déjà avec la direction aménagement et développement des territoires, du Conseil général. Et notamment, je travaillais avec eux sur les contrats, que le CG a avec chaque collectivité. Donc l'idée c'était que nous on les associait à l'élaboration du schéma de développement touristique, et eux nous associant à l'élaboration des contrats et au suivi des projets qui concernaient le tourisme et les loisirs. Donc en fait, j'avais compris du poste que c'était pas forcément en lien avec les politiques contractuelles, mais qu'en tous cas, le département avait une politique territorialisée et avait défini des territoires prioritaires, sur lesquels il menait des actions précises.

Donc pour préparer... bah j'ai fait un courrier, mon CV, en mettant en valeur ce que je savais faire en termes de stratégie territoriale, de pilotage de projet, parce que ça ressemblait à ce que je faisais, mais dans un domaine très précis, c'est-à-dire qu'à la fois on initiait des dynamiques, des stratégies touristiques sur les territoires. Alors en l'occurrence moi j'étais sur un territoire où il y avait 200 communes. Et ensuite, chaque collectivité portait ou non des projets et on l'accompagnait. Elle était maître d'ouvrage de ces projets, et nous on l'accompagnait. Donc il y avait à la fois de l'accompagnement des territoires et de l'animation sur des problématiques plus larges.

J'avais un peu l'impression que le poste chef de projet PID ressemblait à ça, c'est-à-dire animer un territoire, à la fois sur la mise en œuvre stratégique qui avait été définie dans Essonne 2020 et à la fois sur l'accompagnement de projets qui découleraient de cette stratégie. Après, pour préparer l'entretien, j'avais passé beaucoup de temps sur le site du CG, à lire la stratégie Essonne 2020, à écouter... parce qu'il y avait en lien des rencontres qui avaient été présidées par Michel Berson à l'époque [vidéos de la conférence avec les Architectes du Grand Paris]. Et donc ça me paraissait assez innovant d'une certaine façon, en tous cas, par rapport à la Seine-et-Marne, on sentait qu'il y avait vraiment une dynamique et une volonté de faire émerger des grands pôles... d'ailleurs quand je suis partie, l'élaboration du projet de territoire, qui était pilotée par Acadie, était en cours de finalisation. Donc je me suis dit en voyant tout ça : bah c'est génial, ils ont une stratégie super approfondie, ils savent ce qu'ils veulent faire, sur quels territoires. Et en fait, quand j'ai postulé et que j'ai fait

l'entretien, je ne savais pas sur quel PID je serai ou pas affectée. J'avais entendu qu'il y avait une place plutôt sur Massy-Saclay, mais je ne savais pas si ce serait pour Orly, Evry ou Massy...

LL : Et en arrivant, cette première idée du CG et du poste que t'étais faite coïncidaient avec ce que tu as trouvé.

GJ : En fait, je crois que j'ai mis un peu de temps à comprendre que les PID n'avaient pas... pris... Qu'aujourd'hui on était un peu dans une période où on s'interrogeait sur cette stratégie, qu'on était en pleine réforme des contrats, enfin voilà... Je pense qu'il y a deux choses : il y a à la fois ce contexte départemental, général, qui est valable pour tous les contextes PID ; et puis il y a aussi le contexte Orly. Et là, avant d'arriver je m'étais informée de tout ce que vous aviez fait, et je trouvais ça énorme... tout ce que vous aviez fait, sur les indicateurs, le paysage, etc. Et maintenant, avec le recul, j'ai l'impression qu'on n'est plus dans cette phase là, de... je dirais... la Grande Epoque, la grande période de la naissance du Pôle d'Orly. J'ai l'impression que maintenant, on est peut-être plus dans une phase où il faut qu'on trouve la place des départements là-dessus... Parce que j'ai l'impression que ce qui a été fait dans le cadre des Assises, ce qui est une bonne chose, fait maintenant partie du référentiel des acteurs du Pôle d'Orly, qu'ils ne se posent plus la question de savoir s'ils ont la même vision ou pas.... C'est peut-être simpliste ce que je dis, il y a sans doute des divergences sur certains points ; mais en tous cas, on n'a pas de mal à les faire adhérer au Pôle d'Orly. Et tu vois d'ailleurs, l'association des maires du Grand Orly... J'ai un peu l'impression que les choses découlent de ce qui a été fait, qu'il y a une sorte de paternité sur ce qui passe maintenant. Et je dirais que maintenant, la question c'est plus, on fait quoi ? Maintenant que ça y est, la sauce a pris, qu'est-ce qu'on fait ?

Et c'est vrai que quand je suis arrivée, j'avais plus l'impression que ce que je devais faire, c'était assurer la continuité, alors que finalement on est peut-être moins là-dedans que dans réinterroger ce qu'on doit faire...

LL : Je voudrais revenir sur un point : tu disais que tu as mis du temps à te rendre compte que les PID avaient pas pris...

GJ : Je m'en rends compte maintenant en fait...

LL : Mais pourquoi dis-tu ça ? Pourquoi penses-tu que les PID n'ont pas pris ? Enfin... comment tu te représentais les PID en fait, qu'est-ce que ça devrait ou aurait dû être selon toi ?

GJ : Bah, en fait, j'avais l'impression qu'un PID, à l'origine, on était plus sur un projet de territoire, avec une déclinaison d'actions qui auraient pu s'intégrer dans ce projet de territoire. Sauf qu'il n'y a pas d'outils qui existent aujourd'hui pour permettre aux collectivités de mettre en marche ce projet de territoire. Et je le vois aussi, parce que finalement, avec mes collègues qui sont sur d'autres PID, notamment Evry et Saclay, on est plus sur UN grand projet, comme la RN20 ou la RN7, que sur un projet de territoire d'ensemble qui agrège en fait toutes les problématiques, logements, transports, etc. J'ai l'impression qu'en ce moment, avec les CDT par exemple, on est en train de refaire les PID à une autre échelle, et que derrière, on va pouvoir avoir des actions... enfin on verra, mais voilà...

Et après, je sais pas, j'ai pas vu comment ça se passait avant avec l'ancien exécutif qui vraisemblablement, portait beaucoup ces projets... Mais avec l'actuel, on n'est plus dans la même... Alors est-ce que c'est parce que le technicien ne leur donne pas assez d'informations sur ces sujets. Ou est-ce que c'est parce que eux, ils sont sur d'autres sujets... Donc du coup, cette difficulté à porter, est-ce que c'est parce que qu'on ne donne pas assez d'élément, qu'on ne montre pas assez l'intérêt... Et pourtant, pour la plupart, ils étaient déjà dans l'ancien exécutif, donc ils devraient connaître, il ne devrait pas y avoir besoin de tout redémontrer. Tu vois, il y a la question de l'appropriation par les

élus, et puis la question des priorités. Alors est-ce que la réforme des contrats, aujourd'hui, n'est pas un peu une réponse à ça ?

Et je trouve ça incroyable aussi d'un côté, le temps court sur lequel vous avez travaillé sur le Pôle d'Orly. Le temps court qu'il a fallu pour faire reconnaître une valeur Pôle, que les gens se reconnaissent dans le territoire, c'est impressionnant, c'est quoi ? Deux ans à peine ! 2005 les premières Assises et 2007 le projet de territoire... C'est très court en fait, il y a eu énormément de choses sur un temps très concentré, et maintenant, le soufflé retombe. Alors il retombe de notre côté, même si en même temps on est surchargé de travail, parce que maintenant c'est tenu par d'autres acteurs. J'ai l'impression que voilà, on a fait reconnaître le territoire à une échelle plus large, la Région, etc. et la nécessité de penser Orly aussi avec le Sud et que ça y est, c'est bon, on n'a plus besoin de se mobiliser tant que ça pour le faire exister et du coup, bah... c'est une autre étape...

LL : Je ne sais pas si tu as regardé ce qui s'est fait en termes d'élaboration de projets de territoire sur les autres PID, avant Essonne 2020, souvent. Est-ce que tu dirais que dans les PID d'aujourd'hui, il n'y a pas vraiment de projet de territoire. Est-ce qu'on a un projet stratégique et qu'il manque l'opérationnel, est-ce qu'on peut parler de projet de territoire ?

GJ : Sur les autres territoires, je n'ai pas encore de vision précise de ce qui s'est fait. Mais bon, la question, c'est est-ce que l'objectif c'était de faire reconnaître ces territoires. Mais après, on était sur des grandes orientations, et c'était sans doute pas l'objectif de passer à l'opérationnel. Sauf que tu peu quand même te poser la question de savoir, une fois que tu t'es mis d'accord, comment tu mets en œuvre. Parce que si tu lâches le territoire. En plus, c'est souvent des choses assez complexes, conceptuelles, on est sur des idées... Parce qu'on le voit bien, les territoires ont besoin de choses concrètes... visibles. Quand j'étais en Seine-et-Marne, les élus, ils en avaient marre à un moment, de faire des études.

LL : Donc tu y verrais un sens à ce qu'on passe à de l'opérationnel.

GJ : Comme le CG n'a pas la compétence en aménagement, c'est compliqué, ça ne peut se faire que dans le cadre de contrats où les collectivités sont maîtres d'ouvrage. Il y a le CDT qui est en cours... J'ai un peu de mal à voir sur quelles actions on pourra vraiment passer à l'opérationnel. Alors ça peut être par exemple sur des actions qui ne seront pas prévues par les contrats existants. Le CDT ce sera principalement sur le logement... Mais sur toute la problématique paysage, l'intégration des infrastructures, etc. là, il y a des choses à faire.

LL : Quand tu me parlais de ton précédent poste, tu m'expliquais que vous définissiez une stratégie et qu'ensuite, vous suiviez les projets, en accompagnant les collectivités dans la mise en œuvre. Est-ce que ça ne pourrait pas se faire chez nous sur le même modèle d'une certaine façon ?

GJ : En fait, donc, la première étape dans la constitution d'un Pôle touristique régional, c'était de définir une stratégie de développement touristique pour voir quel allait être le positionnement touristique de ce territoire, ce qui allait le démarquer par rapport à d'autres, et comment on pouvait le décliner en différentes actions, au regard des projets existants. Et une fois qu'il y avait eu cette grande étude, qu'on peut comparer à ce qui s'est fait sur les PID, sauf qu'on était que sur la problématique tourisme et loisirs et que c'est une thématique c'est pas celle qui intéresse le plus les élus. Et en fait, à partir du moment où il y avait eu cette stratégie, en tous cas idéalement ça aurait dû être ça, bah les porteurs de projets se faisaient connaître ou tu allais à la rencontre de porteurs de projets potentiels pour essayer d'évaluer ce qu'ils avaient prévu de faire, ou leur projet tel qu'il était, et puis tu les accompagnais comme un assistant à maîtrise d'ouvrage. S'ils avaient besoin de

contacter un architecte etc. alors ça dépendait de la taille du porteur de projet aussi, si c'était un acteur public ou privé aussi, et très souvent, je faisais le cahier des charges, pour bien définir les objectifs, etc. et ensuite, ces projets étaient financés, dès lors qu'ils s'intégraient dans la stratégie, ils étaient présentés devant un comité technique, puis un comité de pilotage composé des élus départementaux et régionaux, et une fois que le Copil avait validé le projet, il y avait des subventions qui étaient attribuées au maître d'ouvrage. Alors je dis idéalement, parce qu'on n'est jamais à l'abris d'accompagner des projets qui rentrent pas vraiment dans la stratégie, parce que justement, il n'y avait pas de critères bien définis... comme il n'y avait pas de critère discriminant... et je cache pas que des fois, ça peut faire du clientélisme. Donc voilà, après, c'est vrai que ça pourrait complètement être possible pour nous aussi, à condition de bien critériser, définir quel type de projet répond à la stratégie, ça donnerait du sens.

LL : Et le fait de construire comme ça une stratégie, avec tout un ensemble d'acteurs, publics et privés, ça faisait partie de la culture de l'action du comité départemental du tourisme ? C'était normal pour eux, dès le départ ? Ou est-ce que c'est une structure qui s'est ouverte peu à peu à ça ?

GJ : Non, au départ, un comité départemental du tourisme ça a pour vocation la promotion et la commercialisation d'offres touristiques qui ne sont pas dans un circuit privé, c'est-à-dire les agences de voyage etc. Donc si tu n'as pas de grands sites, tu es là plutôt pour apporter ton soutien aux petits sites. C'est normalement la logique. Et en fait, l'ingénierie touristique, dans le domaine de l'aménagement, c'est très récent. C'est le dispositif des Pôles touristiques régionaux, donc qui a été initié par la région IDF et l'IAU, qui a été déclencheur de ça. Mais en Seine-et-Marne, c'est assez spécifique, on avait un service aménagement, où on était cinq personnes, alors que dans d'autres CDT, il y a juste un chargé de mission, qui est intégré à l'ensemble de l'équipe. Et mon pôle, sur Marne, Ourcq et Morin, j'ai été chargée de l'élaboration de la stratégie, mais pour le premier qui a été créé, en 2001, sur Seine et Loing, il n'y a pas eu de stratégie préalable, du coup, les projets arrivaient au fil de l'eau, sans forcément participer à un projet d'ensemble.

LL : Donc quand tu as pris le poste, tu as ressenti ton action comme assez novatrice au sein du CDT ?

GJ : En fait, pour moi, c'était le B-A BA. Quand je suis arrivée en Seine-et-Marne, j'ai vraiment été surprise par le manque d'ingénierie. Parce qu'avant, j'étais partie au Maroc et je revenais d'un stage là-bas, où j'avais eu l'impression que c'était le bazar, mais au moins, on comprenait ce que c'était faire une stratégie. Alors que là, c'était nouveau pour eux.

Après, j'avais un directeur qui marchait beaucoup à l'opportunisme, alors pas forcément dans le sens négatif du terme, mais qui saisisait toutes les occasions pour valoriser son territoire, tous azimuts, sans forcément se dire il faut qu'on se dirige, là, là, ou là...

LL : Donc il a saisi les Pôles touristiques départementaux comme ça...

GJ : Oui, comme une opportunité pour valoriser les territoires, pour avoir des l'argent pour agir sur les territoires, avoir de l'argent pour recruter des chefs de projets, faire grossir sa structure...

Et puis je dis opportunisme. C'est par exemple le parc des félins : au départ, il devait aller ailleurs, dans l'Essonne, je crois. Et ben, mon directeur s'est complètement investi pour faire venir cet investisseur en Seine-et-Marne, en lui vendant vraiment la Seine-et-Marne... et il s'est installé là, et aujourd'hui, 'est un site touristique qui fait 300 000 visiteurs. Et donc si on s'était limité à une stratégie bien précise, on n'aurait peut-être pas pu toucher, attirer des gens comme ça.

Ce qui est assez drôle, mais je m'en rends compte maintenant, c'est qu'entre la Région et le département, quand on présentait des projets, il y avait toujours des enjeux d'échelle qui se jouaient.

Pour la Région, certains projets n'étaient pas d'envergure régionale, et pour le département, ils participaient au développement territorial et on voyait bien qu'on était dans des contradictions d'échelles : que la région se faisait attirée vers des grandes infrastructures métropolitaines, alors que l'idée initiale des Pôle touristiques régionaux, c'est de mettre en réseau... enfin, de faire émerger une destination, du coup, c'est pas forcément des grands équipements, ça peut être une multitude d'acteurs, qui rassemblés, permettent de créer une destination à part entière.

Mais c'était quoi ta question initiale en fait ?

LL : C'était de comparer un peu les missions que tu as pu avoir dans ton dernier poste et celui que tu occupes, pour voir s'il n'y a pas une parenté à trouver, en termes de méthodes, d'outils, pour la mise en œuvre d'un projet de territoire comme tu l'avais fait au CDT. Alors peut-être que dans cette structure, il y avait une visée opérationnelle dès le départ, ça correspond peut-être plus à sa vocation initiale.

GJ : L'objectif c'était d'initier une dynamique donc c'était du coup un dispositif financier, d'initier cette dynamique sur les territoires et ensuite l'idée, c'était que les territoires puissent faire eux-mêmes. C'était pas un dispositif pérenne. Il y a toute une économie qui se crée autour du tourisme et des loisirs... La Région avait un budget de deux millions d'euros pour les huit Pôles régionaux, alors quand on sait que le musée de la grande guerre qui vient d'ouvrir à Meaux, c'est vingt millions d'Euros... t'imagines bien que deux millions pour huit pôles régionaux, tu fais pas des projets d'envergure, c'est clair, l'objectif, c'est de structurer les territoires, c'est qu'il y ait vraiment une économie locale autour de ça qui se crée, parce que concrètement, le tourisme, c'est pas la priorité aujourd'hui, de territoires qui sont en trains de mourir au fin fonds de l'Ile-de-France. Je me souviens d'un territoire, où les élus disaient, il faut ré-attirer les entreprises, qu'il y ait un cadre agréable pour qu'il y ait des cadres qui viennent là et qui consomment... enfin, faut arrêter, aller à la Ferté-gaucher... enfin, à la Ferté-Gaucher ! Faut s'accrocher pour trouver une entreprise qui s'implante et des gens qui y habitent. Donc l'objectif de ce dispositif, c'était de leur dire, bon, ok, c'est pas votre priorité, mais regardez, là, on peut faire quelque chose, ça vous coûte pas trop cher, et petit à petit de les sensibiliser au fait qu'ils sont peut-être aussi sur un territoire qui peut développer son économie résidentielle et pas seulement une économie productive...

LL : Ok. Et en termes de missions, et d'outils que tu utilisais pour monter ces projets...

GJ : Alors quand je suis arrivée, en fait, il fallait que je fasse un cahier des charges, pour choisir un bureau d'étude qui allait nous accompagner sur l'élaboration de la stratégie. Ce cahier des charges, il était piloté par le CDT, et ensuite, on associait nos partenaires : le département et la Région, et l'Etat, mais il s'était quand même pas mal retiré du dispositif dans la deuxième génération des Pôles. Et là, j'ai eu la chance de travailler pour l'élaboration de ce diagnostic, avec la chargée d'étude de la Région qui était à l'origine du projet des Pôles touristiques régionaux. Donc on a vraiment fait notre étude ensemble, c'était pas le bureau d'étude qui travaillait dans son coin en chambre. Et donc, pendant, les études, il y a eu différents comités techniques et comités de pilotage, et des présentations à l'issue des différentes phases à l'ensemble des partenaires du territoire. Je me demande s'il n'y avait pas à peu près 500 personnes d'invitées, entre les maires, les intercommunalités, les offices de tourisme et tous les prestataires, c'est ça qui faisait la différence avec les autres dispositifs à destination des collectivités, c'est que là, on pouvait financer aussi des privés, dans une certaine limite. Donc il y avait ça, et deux fois par an, il y a avait des comités techniques et de pilotage pour présenter les nouveaux projets et quand on était en AMO sur des projets précis, on mettait en place la même organisation. On essayait de faire que le maître d'ouvrage de l'opération mette en place la même organisation, avec tous les partenaires autour de la table.

LL : C'est assez proche de ce qu'on faisait sur le Pôle d'Orly avant tu n'arrives en fait. Je ne sais pas vraiment comment toi tu vois la chose maintenant, parce que moi je suis encore un peu marquée par « avant », nos outils d'avant...

GJ : Non, c'est vrai que moi je n'ai rien vu de ça. Après, ça n'a peut-être pas le même nom. Mais quand on a organisé le petit déjeuner des acteurs économiques récemment, on l'a fait en bilatéral avec les services des Conseils généraux, c'était un pilotage complètement CG. En même temps, là, on travaille sur la promenade aéroportuaire d'Orly avec le CAUE, donc on se voit avec le CAUE, mais je me suis rendue compte il y a quelques jours qu'on était maître d'ouvrage au même titre que le CAUE sur ce projet. Donc je me suis dit, mais... il faudrait peut-être qu'on fasse un groupe de travail, qu'on associe le Val-de-Marne, qu'on fasse quelque chose de plus élargi ! C'est vrai...

LL : Donc on pourrait avoir un fonctionnement qui se rapproche de ce que tu décrivais tout-à-l'heure pour les pôles touristiques...

GJ : Oui, peut-être. Et en même temps, est-ce que le comité de pilotage que je décrivais tout-à-l'heure, c'est le Conseil de Pôle ? ou est-ce que c'est un comité de pilotage juste avec les départements ? Parce que finalement, le Conseil de Pôle et la Conférence de DD, on dit, en gros, c'est pas piloté par le département, on veut que le dispositif soit approprié par l'ensemble des acteurs, et qu'à la rigueur si n'importe quel acteur a envie de convoquer le Conseil de Pôle sur n'importe quel sujet, il le fait. Sauf que finalement, c'est pas ce qui se passe ; c'est des structures départementales, des objets départementaux, donc euh... Est-ce que le Conseil de Pôle c'est un comité de pilotage ?

Je pense effectivement que l'issue du truc, c'est de trouver un sujet qui permette de mettre tout le monde autour de la table sur quelque chose qui n'est pas déjà abordé par d'autres acteurs. Parce qu'entre le Grenelle d'Orly, le CDT... Enfin, voilà, sur le paysage par exemple, là, on aurait une utilité à le faire.

LL : Enfin, ce copil dont tu parles... c'est vrai qu'on n'a jamais vu le Conseil de Pôle suffisamment approprié pour que les CG ne soient plus les seuls pilotes, mais ça pouvait parfaitement fonctionner comme ça. Que les choses fonctionnent ne dépend pas du fait que le Conseil de Pôle prenne ou pas...

GJ : Oui, mais je me dis juste que c'est un peu dommage d'avoir cette instance et qu'elle en soit pas appropriée...

LL : Oui, mais maintenant, il y a peut-être trop de choses autour qui paralysent... l'association du Grand Orly, le CDT...

GJ : Oui, et puis après, ça pourrait être un comité de pilotage sur chaque projet...

LL : Bon, et sinon, revenons un peu sur tes missions aujourd'hui et les outils que tu utilises pour les mettre en œuvre...

GJ : Alors... on est beaucoup en fait, sur l'élaboration d'un positionnement départemental, sur certains sujets, le SDRIF, le Plan d'Exposition au Bruit... Il y a ça, et beaucoup de contributions, je dirais dans le cadre de travaux en partenariat avec l'EPA dans le cadre du CDT, avec la DGAC dans le cadre du Grenelle d'ORLY. En même temps, je les place pas au même niveau, parce qu'avec l'EPAORSA, on est vraiment sur un travail, consécutif, pour élaborer, ensemble un diagnostic. Avec la DGAC, on est plus sur une représentation ponctuelle du Pôle d'Orly, des départements, pour faire connaître ce qui a été fait. Je dirais que c'est essentiellement ça ; Et après, il y a... alors ça c'est à mon avis ce qu'il faut faire revenir... c'est l'opérationnel. Sur quoi est-ce que les départements peuvent encore prendre l'initiative pour faire avancer es choses.

LL : Tu as dit spontanément de l'opérationnel, mais les choses sur lesquelles on pourrait reprendre l'initiative, ce n'est pas forcément de l'opérationnel.

GJ : Non, ça pourrait être surtout du partage d'expérience, et du conseil, un travail pour faire du lobby sur certaines choses, je pense à tout ce qui a été fait dans le cadre du groupe bruit, etc. Ça pourrait aussi être... Quand je dis conseil, échange d'expérience, en fait, j'y reviens, parce que je me suis dit que c'était sans doute le créneau sur lequel il fallait qu'on bouge. Suite au Guide paysage, je me dis qu'on pourrait peut-être continuer, sur l'intégration des infrastructures, la logistique. Pour donner des orientations pour savoir, dans les plans d'urbanisme, comment intégrer... avec les investisseurs, comment négocier...

Après, je crois qu'on est dans une période où les territoires ils sont super occupés avec les projets, alors tu vas pas revenir avec autre chose que des... on va pas travailler sur le logement, les transports, alors que 'est déjà fait ailleurs...

LL : Quand tu as dit que les territoires étaient super occupés avec les projets, j'ai cru que tu allais dire qu'on n'allait pas revenir avec les études etc. alors que tout le monde veut passer au concret quoi... Qu'on n'est plus dans la phase mûrissement, recherche de pistes...

GJ : C'est possible, mais en même temps... tu vois, l'ADOR, ils sont en train de monter un groupe de travail pour la reconversion de la zone logistique de travail Logitech. Donc il y a quelque chose qui est porteur sur ces questions, sur tout ce qui est logistique. Ce ne serait pas mal venu de travailler là-dessus. Et puis c'est ce qu'il y a toujours eu jusque là...

LL : Oui, mais justement, c'était peut-être une phase propice à la réflexion, à la construction collective, et maintenant, avec tous les autres acteurs qui investissent la réflexion sur le territoire... on n'a plus vraiment notre place là-dedans de toutes façons.

GJ : C'est sûr qu'avec l'EPA qui a sa charte de DD, etc. y'a de quoi s'y perdre, c'est sûr. Après, ils le font à leur échelle, c'est pas la même non plus, ils dépassent toujours pas la frontière administrative... Tu peux pas réfléchir à Orly sans penser le Sud de la plate-forme, et pourtant, c'est en dehors du truc. Leur charte est très opérationnelle, mais il y a certaines choses sur lesquelles ils ne sont pas non plus, comme la logistique, et moi je vois bien l'ADOR qu'ils sont à fonds sur cette question. Ils iraient sans problème, ils demandent que ça... Il y a un créneau à prendre. C'est sûr que si on avait un outil vraiment efficace qui nous permettait vraiment d'aller plus loin, c'est sûr...

Et moi, ce que j'entends sur le territoire, c'est : « oh là là, Orly, je crois qu'il y a vraiment trop de monde qui s'en occupe, l'Etat, l'EPA, les départements. C'est un peu l'impression que ça fait, c'est un peu, laissez-nous, c'est chez nous, ici c'est le maire qui décide...

LL : C'est vrai qu'au départ, on était un peu accueillis comme le messie, les seuls qui s'intéressaient au truc, là, c'est un peu le contraire.

GJ : Voilà...

LL : Il y a une question que j'ai oublié de te poser, sur ta formation récente en urbanisme. Elle a fait un peu le lien finalement entre ton précédent poste et celui-là. Comment en es-tu arrivé à te dire, tiens, je vais faire ça...

GJ : Alors, comment je suis arrivée à... En fait, moi, si on m'avait dit pendant mes études [agrégation de philosophie et master en gestion du patrimoine], tu vas faire de l'urbanisme et de l'aménagement, je ne savais même pas de quoi on me parlait. Limite pour moi, c'était des gens avec des casques sur les chantiers. Et puis petit à petit dans les différentes expériences dans le tourisme, finalement, ce qui m'intéressait c'était comment le tourisme permettait de valoriser le patrimoine et petit à petit, de valoriser et de développer le territoire. Et sans le savoir, c'était des problématiques d'aménagement. Et après, dans les différentes réunions que j'ai pu avoir, comme on participait aux différents projets des collectivités, c'est ce qui m'a un peu sensibilisée à tout ça. Et j'aimais bien, parce que c'était

transversal, ça me parlait. Et comme j'avais pas de formation initiale qui correspondait, je me suis renseignée pour faire un truc en continu. Je pense que ç'aurait été plus difficile d'évoluer sans avoir ce diplôme en aménagement je pense que ça a été un plus, personnel, ça m'a apporté plein de choses, et un plus pour mon CV...

Annexe 26

Entretien avec Lucille MOZET, chef de projet Massy-Saclay, Directrice du Syndicat mixte de la RN20, 12/07/2010

LL : Lucille, je voudrais donc parler du syndicat mixte de la RN20, de son histoire. Si tu peux m'en dire un peu plus sur cette structure, et sur le projet en général, comment ça s'est monté, comment ça s'est organisé, depuis... bah depuis là où il te semble bon de remonter !

LM : La RN20, route nationale jusqu'en 2006 mais qui est devenue départementale depuis 2006, sans changer de nom d'ailleurs, c'est toujours la RN20. C'est une route à fort trafic, très peu entretenue par l'Etat, avec peu d'investissement depuis 30 ans, en particulier parce qu'il y avait un projet de déviation qui aurait permis d'alléger le trafic et là il y aurait eu des investissements. Mais le projet de déviation, qu'on appelle C6, qui était inscrit dans le SDRIF antérieur, depuis les années 1970 au moins, a été abandonné, depuis les années 2000. Et d'ailleurs, ça a été concrétisé au SDRIF de 2008, puisque C6 n'apparaît plus. Donc la vocation de la route a un peu changé depuis 20 ans, c'était un peu compliqué, la DDE a fait des études en associant les collectivités au début des années 2000, que la DAD avaient suivies, et qui avaient conclu à trois hypothèses ; soit on garde un statut très routier et un trafic très important et on se protège, soit on fait boulevard urbain, soit un peu un mixte entre les deux. Et c'est plutôt l'idée du mixte qui avait été retenue, les élus ayant dit à la DDE : nous, on veut pas que du routier, on veut une transformation en boulevard urbain, avec un transport en site propre, qui était inscrit déjà au SDRIF de 1994, pour aller d'Arpajon à Massy. Mais suite aux études DDE, il devait y avoir une association qui devait être montée pour porter le projet, pour que l'Etat repasse le bébé aux collectivités. Les statuts je crois ont été déposés, mais je n'ai jamais réussi à mettre la main dessus. Mais l'association n'a jamais été réunie pour des raisons de conflits politiques trop importants sur le territoire. Et l'Etat ayant un peu passé la main sur la gouvernance, il ne s'est rien passé et c'est un peu passé aux oubliettes. Jusqu'à ce qu'en 2006, la route change de statut.

Donc là, à ce moment-là, pour interpellier le département, nouveau gestionnaire de cette voie, les communes ont organisé ce qu'ils ont appelé les Assises de la RN20 à Montlhéry. Donc c'était beaucoup piloté par le maire de Montlhéry qui était le Président du syndicat intercommunal d'étude et de programmation du schéma directeur local d'Arpajon et de Montlhéry, le SIEP SECAM. Et lors de ces Assises, où étaient invité un grand nombre de Conseillers généraux, dont M. Funès, mais aussi des conseillers de l'opposition, y'avait pas mal de personnes, aussi Nathalie Kosciusko Morizet qui était députée à l'époque de cette circonscription là. Donc le CG a été interpellé par les communes, en disant, maintenant que vous êtes gestionnaire de la voirie, vous nous faites un tunnel de 13 km de long sous la RN20. Alors là il y a eu unanimité de tous les conseillers généraux, quelque soit leur couleur politique pour dire : c'est pas possible. Et en plus, ça correspond même pas aux besoins, parce que ce n'est pas que du trafic de transit, il y a des véhicules, on va pas mettre tout le monde sous terre, et résoudre le problème comme par miracle, c'est pas le Mont Blanc ! Enfin bon... Donc ça partait pas très bien le dialogue à cette époque-là. Et suite à ça, les communes ont interpellé le département, en disant, qu'est-ce que vous faites maintenant. Il faudrait que je retrouve des traces, je ne sais plus si c'était par courrier ou par oral, mais on est arrivé à ce que M. Funès soit obligé d'organiser en octobre 2007, des comités de pilotage, avec tous les élus des communes, pour voir ensemble quoi faire. Parce que là, vraiment, le département pouvait pas dire seul : voilà, là, je ferai des travaux plus tard, là... Il fallait commencer à réfléchir ensemble. Et dès ce moment là, des communes ont commencé à dire, il faut monter une structure, il faut monter un syndicat mixte. La

Direction des déplacements était pas contre, en se disant, bon bah comme ça c'est le syndicat mixte qui se débrouille, mais c'était pas très clair, la question c'était pour quoi faire ? C'était une idée lancée, mais, voilà... A ce moment là, c'était la Direction des déplacements qui gérait le dossier, et pour l'organisation des deux réunions, on a réussi à faire prendre en compte la problématique de l'aménagement, et le dossier s'est transformé délicatement, sans conflit, en dossier piloté par la DAD, avec un appui très fort de la DirDép, mais donc plus un dossier seulement Dirdép. Donc là, c'était [la directrice] et Alain Cluzet [le DGA] qui étaient à la manœuvre, ce qui était facilité par le fait qu'Alain Cluzet était également DGA par interim de la DirDép, donc il chapotait les deux directions, donc ça simplifiait les liens entre les deux ! Donc on a fait 2 comités de pilotage fin 2007, pour remettre les élus à niveau, ressortir les études de la DDE, tout ça...

Euh... en fait, j'ai totalement omis un truc super important... Je me disais bien, qu'est-ce qui a déclenché ces réunions fin 2007... c'est qu'en septembre 2007, Nathalie Kosciusco Morizet, Ministre de l'écologie à l'époque, a confié une mission à B. Laffargue, ancien DDE de l'Essonne, pour la requalification de la RN20. Alors que l'Etat n'était plus, depuis un an, gestionnaire de la RN20... Et c'est ça qui a déclenché... l'organisation de réunions par Gérard Funès [l'élus en charge du secteur]. Le département ayant quand même très mal pris que l'Etat remette la main sur la RN20, alors qu'il venait de la transférer sans un euro de crédit d'investissement au département. Donc c'est pour ça que... je me disais, il manque une étape...

Donc Bernard Laffargue, en tant que Ponts et chaussée, ils font des fois des missions comme ça que des ministres leur confient.

LL : Donc à ce moment là, il ne fait pas partie de l'Etat ?

LM : Non, effectivement, il appartient au conseil des Ponts et chaussées. C'est pas la première fois que j'en vois intervenir un comme ça dans l'Essonne... Il fait un rapport, il est source de propositions. En particulier, il y a quand même l'OIN de Massy Saclay et donc une des conclusions de l'étude qui sont sorties en juin 2008, c'était si je me souviens bien, soit un syndicat mixte, soit... faudrait reprendre le doc... c'est géré par l'OIN. C'était une manière aussi de faire un peu peur aux collectivités, en disant, si vous bougez pas, l'Etat reprend la main avec l'OIN. Donc il a été convenu la réalisation d'une étude pour faire des propositions sur le réaménagement de la RN20 et sur la gouvernance également, parce que tout le monde voulait un syndicat mixte, mais ça restait pas très clair. Ensuite il y a eu les élections de mars 2008 donc de janvier à mars, on avait plus de réunions, donc on a travaillé en interne à la DAD, à la rédaction d'un double cahier des charges, avec un lot études urbaines, et un lot gouvernance. On l'a préparé, on l'a fait validé par M. Mandon et M. Funès et on a attendu le résultat des élections pour lancer le marché. Donc dès que la majorité précédente a été reconduite, quasiment à l'identique, on a pu lancer le marché. Avec un cahier des charges un peu frileux, parce que rédigé en période d'entre-deux politique, on pouvait pas affirmer un volontarisme très fort... donc c'était un peu une étude très technique, et donc on a lancé le marché, on a dû avoir les offres en mai-juin, et en fait, le lot gouvernance, il y a eu zéro réponse... (rires). Peut-être 3-4 sur le volet technique. C'était lié au fait que c'était pas très calé politiquement, et que personne a voulu se mouiller sur le volet gouvernance. Et donc celui qui a été retenu sur le volet aménagement, Nouveau territoires consultants, a l'habitude de travailler avec des juristes, donc ils ont envisagé que l'un réponde au volet aménagement, et l'autre au volet gouvernance, et en fait, leur partenaire leur a dit non, on veut pas se lancer là-dedans. Donc voilà, à ce moment-là, on savait pas trop ce que ça allait donner.

Bon, et puis à ce moment là, on avait d'autres dossiers très chauds, alors [la directrice] m'a dit clairement, l'urgence, c'est pas ce dossier, on attend de voir, on affecte pas le marché avant l'été, c'est pas urgent.

LL : Donc la démarche qui était lancée, portait juste sur l'aménagement, hors contexte syndicat mixte, juste une étude...

LM : Oui, donc [la directrice] nous dit ça début juin. En juin, organise une à Saulx-les-Chartreux, pour rendre le rapport [de l'ancien DDE], donc une étude urbaine faite essentiellement en allant voir les élus, et centrée sur l'axe, sur un périmètre assez resserré autour de la RN20. Et en conférence de presse, elle a interpellé le département en disant: c'est urgent de faire quelque chose, si c'est pas le CG qui porte et qui organise une réunion avant l'été, on était mi-juin..., j'organise une réunion avant l'été au ministère, et c'est au ministère que ça va se passer. Et donc là, le dossier qui n'était pas urgent, est devenu soudainement hyper urgent, et on m'a demandé d'organiser le 12 juillet, et on a attribué le marché à Nouveau territoire consultants le 11 juillet. Donc on a fait la réunion avec les Président des interco concernées et tous les maires, NNKM était là, et le bureau d'étude a présenté sa proposition, il avait été retenu la veille donc il a présenté sa proposition qui était une réponse à un cahier des charges relativement soft, puisque rédigé avant les élections. Donc c'était une proposition relativement technique, et qui ne brusquait pas le mouvement. Et là, ça a été le pugilat... en disant que c'était une étude de plus, que ça servait à rien, qu'il fallait revoir la mission même. Donc on a réussi à se mettre d'accord sur ce sur quoi on avait tous besoin, et on a redéfini la mission du bureau d'étude, pendant l'été, avec l'appui de M. Laffargue, qui entre-temps était devenu maire-adjoint à l'urbanisme à Massy. Donc il était DDE, puis conseiller général des Ponts, puis maire-adjoint à Massy. Et donc, lui c'est effectivement un ancien technique, avec très envie de faire avancer le dossier, donc on a pu bien travailler avec lui à redéfinir une mission qui correspond plus au portage politique qui était un peu nouveau. Et ce qui avait été décidé en même temps, c'était de réfléchir au sein d'un comité de pilotage, à la gouvernance. Donc ce qui s'est passé, je pourrai te donner tous les CR des comités de pilotage, parce qu'on voit bien la progression des réflexions, c'est qu'entre juillet 2008 et mars 2009, le bureau d'étude avançait sur le côté aménagement, et nous parallèlement on avançait du côté gouvernance, et en réunion, ce qui était bien, c'est que les deux se... le fait que les deux s'aidaient mutuellement... enfin avançaient ensemble... Et donc à cette première réunion de juillet 2008, le bureau d'étude a proposé de rencontrer les élus, il s'est fait renvoyer dans ses buts, on leur a dit, commencez à travailler, après on verra... hum... donc nous on a dit, ils veulent pas recevoir le bureau d'étude, ok, il bosse et il fera des propositions... et en octobre 2008, au deuxième comité de pilotage, ils ont présenté leurs premières propositions, et là, les élus ont commencé à dire... à être intéressés et à dire, ce serait bien de venir nous rencontrer... Les élus ont été plutôt constructifs... donc ça commençait à vraiment prendre...

Ce qui s'est passé, c'est qu'on a organisé des réunions, avec en petit comité, les Présidents des 4 agglos et Gérard Funès... et des fois le bureau d'étude, même s'il avait que le côté vraiment urbain, sa présence était intéressante pour éclairer les missions du futur syndicat mixte, parce qu'il avait été discuté en novembre je pense, que c'est un syndicat mixte d'étude. Parce qu'en juillet, il fallait aller super vite, et puis quand on a dit : bon alors, ce sera un syndicat mixte opérationnel ou d'étude ? (réponse) Bah, d'étude ! Donc il y avait un paradoxe qui était : on fait des études, toujours des études, alors qu'on sait déjà ce qu'on veut sur la RN20, et puis après, oh là ! mais on va pas aller vers de l'opérationnel tout de suite, il faut un syndicat mixte d'études... donc on a eu des réunions en petit comité avec les quatre agglos : Europ'Essonne, Cœur du Hurepoix, Arpajonnais, Val d'Orge,

l'Arpajonnais n'est pas traversé par la RN20, mais a une de ses communes, Leuville, qui est à 100m de la RN20 et il est fortement en interaction avec la RN20, les habitants du Val d'Orge utilisent la RN20, donc il fait partie du syndicat, il fallait les associer, ça nous paraissait indispensable. Et donc ces réunions en petit comité d'élus qui n'étaient pas de la même couleur politique, mais porteurs d'un même projet, ont permis de débloquent pas mal de choses, sans témoins, sans enjeux politiques derrière. D'ailleurs petite parenthèse, on a arrêté de les faire, ces réunions, il faudrait qu'on les reprenne... ça permet de se parler, de parler vrai, quoi... c'était très très important. Donc ces réunions politiques, on en a fait trois ou quatre, on a présenté les statuts, et une fois que ce petit groupe était ok, ils parlaient les premiers en comité plus élargi, en comité de pilotage, et ça donnait le ton. Si les leaders portaient, les autres suivaient...

Donc moi, ensuite, en janvier-février, j'ai rédigé les statuts du syndicat mixte. Enfin, j'ai commencé avant, puisque j'ai commencé à demander l'aide de la DAJD à partir de l'été, donc j'ai dû commencer à rédiger dès mi-2008 les statuts... jusqu'à janvier 2009. Et le combat qu'a mené M. Funès pour ce syndicat mixte, là où il n'a pas cédé, c'est qu'il n'a pas voulu que toutes les communes soient membres du syndicat mixte, parce qu'il y en a 17. Il a décidé que ce serait ingérable si on devait faire délibérer à chaque fois 17 communes... donc il a obtenu que ce soit les intercos qui soient membre du syndicat mixte, donc le syndicat mixte c'est les 4 intercos, le CG et Linas, puisque Linas n'est pas dans une intercommunalité. En revanche les communes ont obtenu qu'au comité syndical, il y ait autant de membres qu'il y a de communes, donc que chaque interco ait autant de membres qu'elle a de communes traversées. Europ'essonne est traversé sur 7 communes, donc a 7 représentants, Cœur du Hurepoix 6, il y en a 2 de l'Arpajonnais et 1 de Linas. Comme ça, c'était clair. Après le débat a été, est-ce qu'on met la Région dedans : la Région n'a pas voulu. Ensuite, la question du département : combien il avait de représentant... vu qu'il est gestionnaire de la voirie, il était convenu qu'il fallait qu'il ait un peu plus de représentant que la plus grosse intercommunalité représentée, donc on a mis 9 conseillers généraux. L'autre débat a été, qu'est-ce qu'on fait pour le Val d'Orge qui n'est pas traversé, est-ce qu'il a un ou deux représentants, et là, le Val d'Orge a été très fort, parce qu'il a obtenu deux représentants, alors qu'il aurait été logique qu'ils n'en aient qu'un... En fait, pendant la réunion, on savait plus où on en était, moi je suis ressortie de là persuadée qu'ils n'en avaient qu'un, et en fait dans mes notes, j'avais bien noté qu'ils en avaient deux... et je suis pas la seule... donc ils ont été très très forts... Ce qui a été convenu, c'est que l'apport financier était proportionnel au nombre de représentant, donc nous, on en a 9 sur 27, on paie 33%. Donc ça, ça a été un peu le combat de M. Funès que ce soit les intercos... sachant qu'il faut pas perdre de vue les communes, puisque c'est quand même elles qui gèrent les PLU, hein... Donc ce qu'il s'est passé ensuite c'est qu'on a fait validé ça par notre petit groupe restreint d'élus, et il y a eu un comité de pilotage début mars 2009, et là, c'était ça passe ou ça casse, en gros, on se lance ou pas. Et là, NKM était là, elle a dit : oui bon, les statuts, on les approuve, Delahaye a dit, j'ai un comité décisionnel dans 3 semaines, j'approuve les statuts dans 3 semaines, le Val d'Orge a dit la même chose. Et donc à partir de là, c'est allé assez vite, il n'y a pas eu de pinaillages sur le texte, y'en a pas un qui a dit : ah, moi je veux relire, moi je veux un délai... non. Il y a eu des têtes qui ont impulsé... pour qu'il y ait syndicat mixte, il faut que tous les membres approuvent les statuts dans les mêmes termes, les transmettent à l'Etat, ensuite l'Etat prend un arrêté de création. Donc les autres ont été obligés de suivre, et finalement, le CG, avec ses délais d'assemblée départementale assez long, on a été les derniers à approuver les statuts ! (rires) on a dû voter en mai pour approuver les statuts, et moi je savais pas trop combien de temps l'Etat allait mettre pour prendre son arrêté. Il peut faire traîner, en plus c'était une période où le Préfet souhaitait la fusion de Cœur du Hurepoix avec Europ'Essonne, alors je me dis cette histoire, comme les

deux sont dans le syndicat mixte, l'Etat va attendre que la fusion ait eu lieu... finalement, on a eu un courrier de l'Etat, disant qu'il y avait deux choses qui lui allaient pas, mais c'était presque des détails. Il y avait un truc lié au fait qu'on disait que le syndicat mixte pouvait faire des propositions à intégrer aux SCOT et aux PLU, et ça, par rapport aux compétences des uns et des autres, ça leur allait pas, donc on a été plus flou que ça. Et puis il y avait une maladresse de formulation, on avait mis que le syndicat mixte pouvait organiser des « tours de table financiers », alors que c'était plus, essayer de trouver des financements, c'était un terme qui leur paraissait pas propre à être dans des statuts. Et donc, c'était des détails, et pour pas bloquer le Directeur général du département, le DGS, le secrétaire général de la Préfecture se sont mis d'accord pour qu'on ne soit pas obligés de faire redélibérer les statuts par toutes les collectivités, sinon on se serait pris trois mois dans la vue, mais on a promis de mettre à l'ordre du jour de la première réunion du comité syndical, une modif des statuts. Donc l'Etat a accepté et a fait son arrêté en juin

Donc le 3 mars, les collectivités ont dit banco et ont délibéré, et mi-juin, l'arrêté préfectoral était pris. Par rapport à mes plannings prévisionnels, c'était encore plus rapide que le plus rapide que j'avais envisagé... j'ai pas compris ! c'est allé à une vitesse ! Ca a brûlé les étapes... enfin, brûlé les étapes...non. Enfin, des étapes qui souvent sont indispensables, ont été un peu brûlées... donc... ensuite, on était en juillet-août, donc il fallait attendre septembre pour que les assemblées délibèrent pour désigner des représentants, et pareil, avec les délais du CG, c'était pas tout de suite tout de suite... donc le premier comité syndical a été organisé le 6 novembre. C'était donc la première réunion du syndicat mixte, où on a modifié les statuts et pris toutes les mesures pour organiser le budget, le machin, etc. Il avait aussi été calé en juin, il y a eu une petite réunion encore du comité restreint, enfin, qui n'a pas de statut, on avait calé des choses sur le budget du syndicat, sur les mises à dispositions de personnel, puisqu'il a fallu dire quand même tout ça, comment il fallait que ça fonctionne... donc ça avait été discuté en petit groupe, pour pouvoir être ensuite proposé de manière officielle, donc histoire de prévoir le minimum de dépenses, il y a eu mise à disposition du personnel des structures membres, enfin des mises à disposition de service. C'est la méthode utilisée quand il y a transfert de compétence, quand la commune passe la compétence PLU à l'interco, elle transfère son service urba. Donc en fait, on a transféré notre compétence étude sur la RN20, et donc on transfère un bout de la DAD, 50% d'un ingénieur de la DAD, 20% d'un ingénieur de la Dirdép, donc en fait, c'est pas nominatif... Ensuite, ce qui a été décidé, c'est que M. Funès a été élu président du syndicat à l'unanimité.

En fait, ce qui s'est passé, c'est qu'à l'automne, y'a eu des comptages, pour savoir combien ça fait de représentants de gauche, combien de droite, comment on fait pour que la gauche ait la majorité, surtout qu'il n'y a plus la Région dedans, et donc la gauche a la majorité, à un près, y'a eu des comptages... mais tous les votes ont lieu à l'unanimité. D'ailleurs, à un moment le 3 mars, NKM a dit à M. Funès qui avait des hésitations sur les représentants tout ça... mais t'inquiète pas, c'est toi qui sera le Président, voilà, c'était dealé... Y'a eu un portage politique, droite-gauche, sur ce projet, assez miraculeux, une convergence d'intérêt assez exceptionnelle. Avec notamment le portage de NKM, ancienne députée, maire de Longjumeau, et puis son statut de ministre, qui fait qu'elle essaie, elle, d'avoir de l'argent de l'Etat. Elle essayait d'inscrire le projet dans le contrat de plan Etat-Région, au moment de la revoyure, donc à l'automne, pour avoir des crédits Etat, c'est pour ça qu'elle voulait que ça aille vite, et que après, quand on a travaillé à sur le cahier des charges pour le schéma de référence porté par le syndicat mixte, dont c'est quand même la principale mission : porter une étude

qui s'appelle schéma de référence de la RN20, le premier volet de cette mission, c'est une étude préalable sur un transport en site propre sur la RN20, pour avoir un chiffrage sur ce projet pour pouvoir le transmettre au moment de la revoyure du CPER, et de le transmettre au STIF pour qu'il le mette en haut du paquet. Et ce calendrier politique, c'est NKM qui l'avait le plus en tête, et qui intervenait systématiquement pour ça et qui prenait systématiquement cet argument... encore la semaine dernière, en disant, il faut prendre date, il faut prendre acte, pour que le projet sorte, soit visible... encore à la réunion la semaine dernière... En fait, on a un document provisoire et donc, chaque élu voudrait bien regarder, pour sa commune, bien vérifier, bien valider... donc je pense qu'une des tendances aurait pu être qu'on l'envoie à toutes les communes, pour des retours dans deux mois... et NKM, une de ses seules interventions, ça a été de dire, il faut l'envoyer au STIF avant le 14 juillet. Il faut qu'il l'ait pour qu'il le prenne en compte. Elle a vraiment cette volonté d'efficacité. Autant avant, à la première réunion du Copil, elle s'est dit, encore une étude, encore du bla bla, elle plombait un peu l'ambiance carrément, autant maintenant, elle tatillonne pas du tout, elle dit ok on avance, ok on valide, ok on y va. Et donc quand elle parle quand même, ensuite, le petit maire de la commune traversée par la RN20 a du mal à intervenir en disant : oui mais moi, j'aimerais bien faire... La ministre a parlé, ça donne le ton, quoi ! et il y a cette convergence d'intérêt entre une élue UMP et le Conseil général... ce qui permet de booster un peu les communes, qui sont parfois un peu frileuses, pour dire c'est bien, ça avance. Parce que l'essentiel du schéma de référence, et donc de l'objet du syndicat mixte... enfin, c'est peut-être pas dit comme ça, le terme « projet de territoire » est pas utilisé, mais c'est un peu ça entre les lignes.

Le schéma de territoire, c'est un projet de territoire. En fait, y'a différentes échelles : il y a l'échelle RN20, requalification du boulevard et site propre... mais il y a aussi le front de la RN20, qu'est-ce qu'on fait du bâti de part et d'autre, et donc le schéma de référence doit élaborer des propositions d'inscription dans les PLU et les SCOT de certains secteurs qui pourraient muter le long de la voie, mais il y a aussi l'échelle communale, avec souvent, le centre-ville des communes qui n'est pas sur la RN20 et qui souvent refonctionne avec la RN20, on touche au projet urbain. C'est un peu ça la différence avec le rapport Laffargue, il nous l'avait dit d'ailleurs, il a dit : j'ai pas voulu aller jusque là, j'ai senti que les communes n'en voudraient pas. Et y'a même le projet agglos : les 4 agglos se fédèrent autour de la RN20.

Un truc déterminant, qui fait que ça marche ce dossier aussi, alors que ça a pas marché au moment de l'association... Un truc nouveau qui n'existait pas il y a 10 ans, c'est que trois agglos sont maintenant coupées par la RN20. Trois agglos relativement récentes, puisqu'Europ'essonne a 3 ans, sur 10 communes, y'en a 7 qui sont partagées par la RN20. La RN20 est un problème, est une fracture, est un truc moche, est pas un support de développement, mais peut devenir fédérateur pour leur agglo, puisque justement toutes leurs communes sont... et donc ça peut devenir un axe intercommunal structurant, plutôt qu'une frontière. Pour le moment c'est plutôt ça, une frontière... Donc je pense que si Europ'essonne était décentré vers l'Est ou vers l'Ouest, et avait une frontière au niveau de la RN20, ça aurait pas pris, mais là, c'est leur épine dorsale, idem pour l'Arpajonnais, il est de part et d'autre, et idem pour Cœur du Hurepoix où il y a deux communes sur quatre... Et donc et le Président d'Europ'essonne, M. Delahaye, et le Président de l'Arpajonnais ont une vision d'agglo et voient l'importance que peut jouer dans leur projet d'agglo ce réaménagement de l'axe. Et donc eux, ils jouent sur une échelle plus large. Et eux, ils sont obligés de faire, c'est un site dégradé, mais le laisser faire est inacceptable, même si y'a un risque. Alors que sur le plateau de Saclay, ne rien faire, ça fonctionne, ça fonctionne même très bien au contraire... Et donc le fait qu'il y ait le département, qui

se retrouve avec cette départementale, et qui se demande bien quoi en faire, et qui a bien compris qu'il peut pas faire tout seul, parce que même s'il avait des millions pour aménager la route, il y a aussi un front urbain dégueulasse, des casse-autos, des pavillons qui donnent directement, pas de structuration urbaine... donc le département ne peut pas faire seul. Les communes qui avaient tendance à se protéger de la RN20, à tourner le dos, se disent que ça put peut-être évoluer et sont portées par les agglos, et donc le fait que ce soit les agglos dans le syndicat mixte, ça pousse le projet et c'est un peu le rôle des agglos après de bosser avec leurs communes.

Mais au moment où on a décidé de ne pas mettre les communes au syndicat mixte, même si elles avaient un représentant chacune, ça leur suffisait pas, donc on a créé un comité consultatif... Il regroupe les membres du conseil syndical, les communes, mais aussi tous les partenaires, ceux qui ne peuvent pas être membre d'un syndicat, comme l'Etat, l'Etat n'a pas le droit, ceux qui ne veulent pas, comme le Conseil régional et également le STIF, l'AUDESO, l'EPF. Et donc le fonctionnement qui a été choisi, c'est que toutes ces réunions soient concomitantes, le même jour. Le comité syndical, là c'est très cadré, il faut un quorum... on ne le fait intervenir que sur vraiment l'administratif, au sens, le budget, les délégations de compétences, dès qu'on commence à parler du schéma de référence et du fonds on passe en organisation comité consultatif. Les convocations sont à la même heure, ou décalées, soit des fois on commence avec le comité syndical, on fait une interruption de séance et puis on repasse en comité syndical pour les délibérations... donc c'est très transparent, et c'est des grands-messes. Il a été décidé de ne pas faire de bureau, par exemple avec les présidents d'agglos, ils ont pensé qu'ils allaient commencer à s'étriper si on commençait à se dire qui on met dans le bureau, donc ils ont préféré ne pas faire de bureau... mais moi je trouve que ça manque un peu. On s'était dit, on continuera à se réunir en petits comités, mais comme c'est pas institutionnalisé et qu'on n'a pas beaucoup de temps, on ne s'est plus réuni et je pense que ça manque, je vais essayer de réunir les présidents d'interco pour avoir des préparations et désamorcer les conflits en petit comité. Donc à l'unanimité, on a décidé que Funès serait Président, mais il n'y a pas de remplaçant, alors il faut pas qu'il tombe malade, globalement, c'est vraiment lui qui tient le truc. Voilà...

LL : Et toi, dans ton travail quotidien dans ce projet, il n'y a que toi qui travaille, au quotidien, en fait ?

LM : Non, la mise à disposition, il y a moi, à 50%, Leslie, de la Dirdép à 25%, et la secrétaire de M. Funès à 10%. Et c'est posé la question de savoir qui s'occuperait du budget et de la préparation des comités syndicaux, de l'administratif, du très juridique et je ne voyais pas bien au département qui pouvait avoir cette compétence là, parce que pour le département, on est très sectorisé, il y a la direction des marchés, la direction juridique, celle du budget. Donc j'ai demandé à ce que ce soit une aggro, et l'Arpajonnais a mis quelqu'un à 15% là-dessus, donc sur les questions administratives et budgétaires sont gérées par eux. Donc moi je l'ai au téléphone tous les jours, ainsi que la secrétaire de M. Funès. Et sur le côté vraiment technique, ça n'a pas été institutionnalisé, mais même avant la création du syndicat, il y avait un petit groupe technique qui était constitué avec un représentant par aggro, donc j'ai un petit groupe avec un DGA d'Europ'essonne, c'est souvent des directeurs en fait, les quatre DG des agglos et celui de Linas. Ce petit groupe là, il a bossé le cahier des charges du schéma de référence avec moi, il en a rédigé des bouts avec moi, on a monté le 6 novembre, et je leur envoie les CR en avance. Ils ont permis que ça aille vite, en quatre mois, ils ont bossé comme des... c'est allé à marche forcée... mais je leur envoie des mails, des points, des réunions. J'ai vraiment des interlocuteurs dans les intercos qui sont fortement impliqués, et qui m'envoient des mails sur l'avancée du projet et avec des propositions, alors évidemment avec leur angle aggro, mais ils sont

fortement... par exemple, il y en a un d'Europ'essonne qui a suivi tous les RDV du bureau d'étude et des maires de son agglomération. Alors c'est surtout l'Arpajonnais et Europ'Essonne, parce que ce sont les plus concernés, ils paient plus, et qu'ils ont plus de moyens aussi. Donc, je veille à ne pas les perdre en route, parce qu'ils sont un relais par rapport à leurs élus qui est fondamental. Donc j'organise des ateliers thématiques et géographiques, ils m'aident sur l'organisationnel, la location, prêt de salle, et sur le fonds, par exemple, cet atelier sur les Champarts, bah non, il vaut mieux le mettre en septembre, parce que nous on a un bureau d'étude qui va venir travailler cet été, etc. Donc, voilà. Pour le cahier des charges, moi j'ai bossé dessus avec eux avant même la création du syndicat mixte l'été dernier, et en septembre, il y a eu des allers-retours avec ce petit comité technique, et puis ça a été présenté en comité syndical et en comité consultatif le 6 novembre, moi je pensais qu'ils demanderaient des modifications, qu'il faudrait qu'il y ait une nouvelle réunion du comité syndical pour approuver le document définitif. Mais les élus ont dit, non, sous réserve des modifications qu'on a demandé, ok, on peut lancer le marché. C'est des choses comme ça aussi qui permettent d'aller vite et c'est aussi ça qui a fait que le marché a pu être lancé dès février.

Ensuite au sein du Conseil général, c'est la DAD, enfin c'est moi qui suis. Je suis aussi la directrice du syndicat mixte, je suis un peu double casquette, je suis mise à disposition mais je représente aussi les intérêts du département en termes d'aménagement. En plus là, comme il n'y a pas de Directeur de la DAD, ça devient un peu compliqué, il faut vraiment que je sois les deux : c'est pas parce que le département n'est pas représenté, à part moi... qu'il n'est pas associé, il est aussi représenté par moi. Y'a quelqu'un qui m'a demandé à la dernière réunion : il est où le département ? mais je lui ai expliqué que je suis aussi le département. Bon, ça se gère, et la Dirdép est fortement associée, avec Leslie. Sur tout ce qui concerne route et transports en commun, au niveau de la Direction de la Dirdép même, et y'a l'UTD qui suit le dossier, et toutes les informations importantes, je les envoie par mail aux (DGA Aménagement et Transport). Pour les validations, sauf pour un courrier fortement... le courrier au STIF par exemple, il va être validé par Le DGA Transports c'est sûr. Mais pour les invites au comité syndical, je les fais valider par [la directrice] (Direction) et ça suffit, depuis qu'elle n'est plus là, je les envoie pour info après qu'ils soient partis, aux DGA, pour que le lien soit fait, mais sinon, c'est géré en direct avec Gérard Funès, et le département est tenu au courant à la rigueur comme un autre membre du syndicat, et pas en amont, sauf quand ça concerne vraiment les intérêts départementaux.

C'est une pratique que [la directrice] n'avait pas vraiment en tête quand elle a imaginé avec moi la mise à disposition il y a un an. C'est aussi pour ça que j'ai demandé à avoir le statut de directeur et pas seulement de chef de projet, justement pour éviter la confusion des genres. Parce qu'on a eu une pratique de mise à disposition au sein de la DAD, il y a quelques années, pour l'association qui a porté le projet de territoire d'Evry Centre Essonne et qui a abouti à la création de l'Agence d'Urba, donc on avait une collègue qui a eu une convention de mise à disposition. C'était le Président Michel Berson qui présidait l'association, donc il y avait aussi le budget de l'association, des représentants des différents membres, on recevait de l'argent des communes etc. mais après, en interne les notes elles passaient par la voie hiérarchique Conseil général. Et moi, j'ai pas voulu ça pour le syndicat mixte. J'aurais considéré qu'il y avait reprise en main par le département. Donc là, la Dirco ne voit pas les trucs passer. Même si je mets tout en copie aux DGA et au Caibnet. C'est la DAD qui est mise à disposition, donc la validation du Directeur suffit et ça va directement à Funès. C'est plus une sécurité, qu'il y ait pas une seule personne de la DAD qui décide tout toute seule, mais ça reste sur le fonds, ce serait pas le cas si ça passait par le Cab, la Dirco... et moi j'ai besoin d'échanger en plus avec

quelqu'un qui soit aménagement, et pas que avec la Dirdép par exemple. Et puis si j'ai demandé à être Directrice, c'était aussi vis-à-vis de l'extérieur, face au STIF par exemple, on n'est pas perçu pareil en tant que Directeur ou en tant que Chef de projet, y'a besoin pour une structure, d'identifier quelqu'un... D'ailleurs en fait si je l'ai proposé c'est que tout le monde m'a dit : « ah ! tu es mise à disposition, alors c'est toi la directrice ! ». Au début, je disais, non, je suis la chef de projet... ou ils m'envoyaient des mails en rigolant en disant « Madame la Directrice », alors je me suis dit qu'il y avait besoin d'identifier quelqu'un.

LL : C'était pas prévu dans les statuts ? Il n'y a pas, un Président, un Directeur...

LM : Non, c'était pas prévu. Et dans les statuts, il n'est pas prévu que ce poste soit permanent, il est sur un an, renouvelable deux fois. Mais pour le moment, on ne s'oriente pas vers une autonomisation du syndicat mixte, avec une montée en puissance, avec location de locaux, recrutement direct de personnel, etc. Là, en gros, il mène le schéma de référence jusque début 2011, après... soit... c'est pas décidé, en fait... Soit les élus veulent aller vers de l'opérationnel, et il devient un syndicat mixte opérationnel, et là il peut prendre d'autres missions, mais il va falloir qu'il ait un budget beaucoup plus important, donc ça c'est une chose, soit il reste d'étude, et il garde le fonctionnement actuel assez souple. Après, si on veut vraiment porter le schéma directeur une fois fini, auprès des communes, le faire vivre... c'est aussi possible en tant que syndicat mixte d'étude : c'est participer aux réunions PLU en tant que personne publique associée, c'est mener une étude complémentaire, pour faire un zoom sur tel ou tel aspect du projet, c'est investir la question de la charte de la publicité sur la RN20, ce qui nous a été demandé déjà, qu'on a un peu commencé, c'est investir la question des poids lourds, on m'a demandé de préparer une délibération pour novembre là-dessus par exemple... c'est un syndicat mixte lobbying aussi, une question de visibilité, par rapport à l'Etat, par rapport au STIF...

LL : En comparaison avec les structures EPA, avec d'abord une vocation étude, on fait un schéma global, puis on passe à de l'opérationnel sur des secteurs donnés... Ca donne une forme de légitimité aux études qu'on fait sans doute, même si c'est pas la pratique générale, que c'est un peu hors norme. Sinon, on peut avoir l'impression qu'on fait une étude et puis qu'on lâche le bébé dans la nature, même si concrètement, avec la compétence route, le CG pourra déjà mettre en œuvre lui-même pas mal de choses...

LM : Oui, sur la route elle-même, mais dès qu'on passe aux trottoirs, il faut que ce soit les communes qui paient...

LL : Et toi, qu'est-ce que tu penses qu'il devrait devenir ?

LM : Moi je pense que ça serait assez intéressant qu'il monte en puissance et qu'il devienne opérationnel, pour porter certaines ZAC par exemple, mais je pense que c'est un peu tôt. On en est là à une prise de conscience, en douceur, par les communes, que les choses changent, qu'il va se passer quelque chose. On voit bien, par exemple, Nouveaux territoires consultants, qui avait fait la première étude préalable au schéma de référence, ils font partie du groupement qui a été retenu pour le schéma, Ingérop, donc on a quelqu'un qui assure la continuité technique, et en particulier, c'est lui qui s'occupe des entretiens et des ateliers. Il a fait des entretiens avec les communes en 2009, puis en 2010, auprès des mêmes maires, dans le cadre de ces deux missions successives, et c'est pas le même discours, les choses évoluent, c'est assez remarquable, si on prend les comptes-rendus... L'an dernier c'était « on voudrait telle station à tel endroit »... aujourd'hui ils arrivent à dire, « on a tel projet d'aménagement pour notre commune, et effectivement, par rapport à la RN20, on pourrait le faire évoluer ». J'ai fait prendre une délibération par le syndicat mixte pour qu'on demande à être personne publique associée à tous les PLU, toutes les réunions, en tant que syndicat, je suis invitée

aux réunions en tant que personne publique associée. Les communes commencent à prendre en compte le schéma dans leur projet. On commence à être interpellé sur c'est quoi la largeur de la future RN20, ça commence à apparaître dans les PADD des documents d'urbanisme, ce qui était absolument pas le cas il y a un an. Ça prendra beaucoup de temps, parce que à court terme, les travaux pourront pas être faits du jour au lendemain, mais le but du schéma de référence, c'est de fixer ce qu'on veut à long terme et de pouvoir organiser les choses pour y aller petit à petit, et surtout éviter que ce qui se passe aujourd'hui soit contradictoire avec ce qu'on veut à long terme. Éviter que les villes continuent à faire du pavillonnaire avec des culs de sac, qui font qu'il n'y a pas de réseau viaire secondaire et qui font que tout le trafic passe sur la nationale 20. Si on veut que la RN20 soit un boulevard urbain, il faut une organisation urbaine autour, ce n'est pas le cas à présent. Donc il faut un réseau de voiries secondaires structuré, il faut revoir tous les plans de circulation pour éviter qu'une rue dans une commune et une rue dans une autre, arrivent en sens interdit et qu'on puisse pas aller d'une commune à l'autre sans passer par la RN20... Actuellement, la RN20 est une nuisance, donc les communes se retranchent chez elle, dans leur centre-ville qui en général est hors de la RN20, et envoie toutes les nuisances, toutes les boîtes à chaussures, tous les camions, envoie tout sur la RN20 et disent : c'est moche la RN20. Si on veut faire un boulevard urbain, il faut faire de l'urbain. Il faut arrêter de faire ce qu'on fait maintenant. Et on sent que ça commence à prendre, qu'ils commencent à y croire. Il y a encore des élus qui disent, c'est un syndicat d'études, ça parle et ça avance pas, et y'en a d'autres qui disent maintenant que ça apporte quelque chose de sérieux. Pelletant, qui était quelquefois très critique, a fait dans son blog un texte favorable au projet. Donc là, je crois que tout le monde commence à voir l'intérêt qu'il y a à le porter. Et ça peut éviter certaines catastrophes.

Maintenant, ce qu'il faut arriver à faire, c'est qu'à chaque fois que quelque chose se passe, on dise : c'est le début de la requalification de la RN20. Que chaque immeuble qui est bâti, on dise que c'est dans cette stratégie là, même si ça serait fait de toutes manières à la limite. Quand on fait un feu, de dire, oui c'est dans l'urgence parce qu'il y a eu des morts, mais c'est aussi le début d'un changement de la nationale 20. Ça, on a du mal à faire voir ça aux élus. J'aimerais que tout ce qu'on peut déjà faire maintenant, ce soit identifié et associé au projet, même si ça paraît pas grand-chose et que ça se serait fait sans. Bien sûr, à un moment, on va buter sur les sous, on va pas pouvoir engager des travaux très ambitieux du jour au lendemain. Il y aura peut-être des blocages, des pertes de temps, parce que là, il y a un consensus politique qui est quand même fragile, mais au moins, il y aura une définition, un changement de mentalité par rapport à ce qu'on veut sur la RN20...

LL : Tu faisais le parallèle avec l'association territoire génopole tout à l'heure, qui a pas abouti du tout à la même chose finalement, à quoi est due la différence selon toi ?

LM : Bah, là, il y a l'aspect projet unique, pour territoire Génopole, c'était une multitude de projet, pas de projet leader. Là y'a un projet, que tout le monde porte et qui est prioritaire pour chacun. Et puis, eux, ils se sont pas vraiment posé la question de devenir opérationnel je pense, l'Agence d'Urba, c'est de l'étude... Par exemple, on se pose la question d'aller vers un CDT pour le volet Nord de notre étude, car les communes de Linas à Montlhéry, appartiennent à l'OIN Paris-Saclay... On s'oriente aussi, et ça, ça peut contribuer à la validité de ce projet, peut-être qu'il y aura 2 SCOT sur le périmètre. Cœur du Hurepoix et Europ'essonne, qui font partie du SIEP nord Essonne et il semblerait qu'il y ait un projet, Val d'Orge, Arpajonnais, Val d'Essonne. Il y aurait donc que 2 SCOT, pas un seul, mais c'est logique parce que c'est quand même pas assez structurant pour justifier un SCOT, pour le moment, c'était un peu le ventre mou où il ne se passait rien, c'était la frontière. On a évolué, mais que ce soit carrément un seul SCOT, s'il y en a déjà que 2, ce sera pas mal.

L'intérêt du projet de SCOT, c'est que les territoires s'ouvrent sur leurs frontières. Le Val d'Orge permet de faire le lien avec les dynamiques de l'Est et du Sud et de prendre en considération aussi les interactions avec la RN20...

LL : Je voudrais revenir un peu sur les premières réunions du comité de pilotage. Tu disais que les communes ont refusé de recevoir le bureau d'étude au départ, elles ne l'ont fait qu'après la première présentation. A quoi était lié ce refus ?

LM : En fait, au moment de l'étude DDE, au début des années 2000-2002, y'a eu énormément de réunion avec les maires, ensuite y'a eu le rapport Laffargue en 2008, encore une étude, donc les maires disaient, on a trop d'études, on sait ce qu'on veut faire, c'est clair et net, y'a pas besoin de perdre notre temps à nous expliquer le projet, y'a déjà des études. Donc la réponse du bureau d'étude, ça a été de dire, ok, on sait ce qu'on veut faire, alors ils l'ont mis sur le papier, et après ils sont allés bosser avec les maires sérieusement, parce que finalement, c'était peut-être pas si clair que ça ce qu'on voulait : on veut un boulevard, et où est-ce qu'on les met les arrêts du TCSP ? et où est-ce que s'arrêtent vraiment les limites du boulevard urbain ? Parce qu'il y a des champs, alors est-ce qu'on accepte que le TCSP traverse des champs et ne s'arrête pas ? Et y'avait aussi la question de savoir... parce qu'on savait que le transport en commun, on voulait qu'il aille de Massy à Arpajon, mais par où il passe ? A Arpajon, Longjumeau ou Linas, est-ce qu'il passe par le centre-ville qui est super étroit, sur l'ancienne RN20, ou est-ce qu'il passe par la déviation ? Donc est-ce qu'on le fait passer dans les centres urbains. Et là, l'étude préalable a permis, en rencontrant les élus, de dire, non, le bus il faut qu'il aille vite, entre Arpajon et Massy. Et Arpajon et Longjumeau sont tellement étroits, ça va être tellement compliqué, tellement cher, il va falloir tellement détruire pour élargir... sinon il va se prendre 30 mn dans la vue, donc on a dit, il faut que ça aille vite, donc on met des arrêts le plus proche possible, mais sur la déviation, sans rentrer dans le tissu urbain. Il y a des choses comme ça, où on se disait, on sait déjà tout, on fait, y'a qu'à trouver l'argent... mais quand le bureau d'étude est venu en disant : bon, alors, si c'est clair, on fait comme ça... ils ont dit, euh, oui, mais peut-être qu'il faudrait que ça passe plutôt là, ou là... donc il y a toujours l'idée, que c'est encore une étude, que ça avance pas, mais on voit bien que ça évolue... et puis, il y a le projet de déviation C6 qui n'existe plus, donc c'est pas vraiment les mêmes études non plus, même si c'est sur les mêmes sujets... Et justement un des trucs qui a coïncé sur l'étude, là où on a été super prudents, c'est qu'on a des emprises maintenant, du département, bon, alors c'est des friches dégradées mais bon... Nouveau territoire consultant avait proposé de faire une route là, et alors ça, les communes sont complètement contre, donc on a abandonné l'idée... donc y'a des choses, dès qu'on creuse, c'est pas si clair que ça finalement... Et puis les communes, maintenant, y'a la loi SRU, les éco-quartiers... y'a plein de choses qui font qu'elles évoluent aussi.

LL : Et aujourd'hui, comment est-ce qu'elles se situent par rapport au syndicat mixte ? Tu as l'air de dire que les agglos sont bien impliquées... mais les communes, où en sont-elles exactement ? Est-ce qu'elles ont encore des réticences ?

LM : Non, pas trop. Notamment parce que les agglos ont joué le jeu de faire un représentant par commune. Après, ils auraient pu prendre qui ils voulaient, mais ils ont joué le jeu. Donc on a des comités syndicaux tous les deux mois à peu près. Le bureau d'étude a rencontré les maires en avril, on a des ateliers... moi je vais en réunion PLU, je suis identifiée syndicat mixte. Et la plupart des maires me parlent comme à la Directrice de leur structure ... Enfin... Par exemple, le Maire de, M. Lebrun, m'appelle en direct quand il y a quelque chose avec lequel il est pas d'accord. Ils m'appellent

en direct, sur les secteurs à enjeux en particulier, ils sont super acteurs. Et on a toujours le quorum, mais cet hiver, ils étaient même 25 sur 27, donc ils sont là, quoi ! Et j'ai des réunions tous deux mois...

C'est vrai qu'à la rigueur on aurait pu faire comme on fait d'habitude : une étude maîtrise d'ouvrage CG, avec un pilotage CG et un comité de pilotage.

LL : c'est ce que c'était au départ, non ?

LM : C'est ce qu'on avait fait en 2009, mais il y avait le risque que ça se transforme en une étude... Conseil général. Comme je l'ai fait pour le projet de territoire Massy-Saclay, où sur le fonds, c'est pas le discours du Conseil général, c'est pas ce qu'on aurait fait sans le comité de pilotage, y'avait d'autres financeurs, y'avait les intercos financeurs, la région financeur, l'Etat financeur, et ça s'est traduit par un discours consensuel. C'est clairement pas le discours que porte le Conseil général sur ce territoire, c'est un consensus, et bien n'empêche qu'une fois le projet terminé en 2003, moi quand j'allais en commune, on me disait : « le projet de territoire du Conseil général ». Quand Miguel demandait : ce serait bien de faire référence dans votre PLU au projet de territoire du Conseil général... c'était moi qui disait : non, au projet partenarial construit avec, un tel, un tel, etc. Dans leur tête à tous les élus, c'était un projet Conseil général, et c'est vraiment pour éviter ça, qu'on a monté carrément, une structure... parce que c'est les mêmes, hein, que pour le projet de territoire de 2003, mais là, ils se sentent beaucoup plus partie prenante. Ils diront pas que c'est l'étude du Conseil général. Et finalement, avec ce système, le CG gagne de l'argent, peut-être qu'on aurait eu des co-financements, mais quand même, là, on a une structure dans laquelle ils paient en partie, pour mon travail, puisque je suis mise à disposition, et les décisions importantes sont quand même prises par eux, et ça ils le sentent quoi, le fait qu'il y ait une administration, du budgétaire, etc. c'est pas... c'est pas que, le Conseil général. C'est vrai que les comités de pilotage, moi, je suis à côté de Funès, en tant que Directrice, à part entière, c'est vraiment une structure à part entière, ça ils le ressentent. Et les élus me parlent un peu, comme ils parleraient, comme si j'étais quelqu'un de leur commune en fait. Et je ne suis pas du tout prise à partie Conseil général, ils voient bien que j'essaie de ménager la chèvre et le chou.

LL : Et à quel moment est apparue cette idée de « syndicat mixte » ?

LM : Dès le début, dès le début, les élus ont dit, on veut un syndicat mixte, on veut pas une association ou autre chose, donc nous, dans le cahier des charges, dans le volet gouvernance, on veut étudier la solution syndicat mixte, mais pas que... mais comme on n'a pas eu de réponse, et ben, moi j'ai pas eu le temps de faire une analyse comparative et je me suis dirigée vers un syndicat mixte direct, sans me prendre la tête... je sais pas vraiment quand...

LL : Du coup, il y avait vraiment cette pression des communes, qui a fait que malgré l'absence de réponse à l'appel d'offre, vous avez quand même cherché une solution à la gouvernance...

LM : Oui, tout-à-fait, il y avait vraiment une forte demande des communes pour que, justement, ce soit pas le département tout seul. Et qu'il n'y ait pas de réponse à l'appel d'offre, ça nous arrangeait bien aussi, moi j'ai réussi à faire passer dans le cahier des charges, on a rédigé quelque chose... [elle cherche le doc] : « le schéma de référence vise à formaliser les représentations partagées du syndicat mixte de la RN20, du CG de l'Essonne, des 4 EPCI et des communes riveraines, (donc on a mis les communes même si elle sont pas... sur la mise en place d'orientations techniques, politiques, cohérentes, pour le réaménagement de la RN20 et de ses abords. Il s'agit d'une démarche innovante, son efficacité repose notamment sur un engagement moral et politique, des autorités compétentes en matière de planification et de droit des sols, pour intégrer les préconisations du schéma de

référence dans leurs documents d'urbanisme et de planification. » Donc même si le schéma n'est qu'un document indicatif, c'est pas un SCOT, il y a cette idée d'engagement moral, et politique, des communes, de les mettre dans leurs PLU, et des intercos, de les mettre dans leurs SCOT...

LL : Pour l'instant, on est sur engagement solidaire, dans notre charte du Pôle d'Orly, engagement moral et politique, pourquoi pas !

Je m'interrogeais sur cette insistance des communes pour le syndicat mixte et pourquoi vous, vous avez été obligés d'aller dans ce sens là... de pas finir non plus en comité de pilotage basique...

LM : C'est vrai. [Elle retourne à son cahier des charges : la bible, et cite :] « le réaménagement de la RN20 ne pourra se faire sans la mise en place d'une structure de gouvernance... etc. solution d'un EPA, ce qui donnerait un poids trop important à l'Etat, ce que certains participants, en particulier le CG, ne souhaitent pas... Tout de suite en fait, la question de la gouvernance a été mise sur le tapis, et c'est vraiment pas de notre initiative DAD, ou Dirdép, mais vraiment une interpellation forte des communes. Parce qu'ils avaient quand même en tête cette histoire d'association qui était tombée à l'eau, je pense, on en parlait beaucoup, j'ai pas tous les éléments pour interpréter, j'ai pas suivi ça de près, mais je pense que certains élus avaient été marqués par ça, ils avaient été frustrés de pas réussir à monter un truc... Comme il y avait eu un échec, il fallait garantir cette étape là, passer à l'étape du dessus.

LL : Cette association était exclusivement communes à l'époque ? Il y avait besoin d'un intercesseur peut-être...

LM : Je sais pas qui il y avait là-dedans, j'étais pas là. Mais sans doute.

LL : pourrais-tu revenir vraiment en amont sur le premier projet de territoire Massy-Saclay, le premier dossier sur lequel tu as travaillé en fait, non ?

LM : Oui, tout-à-fait. Donc avant les PID, on avait quatre territoires : Massy-Saclay, Evry-centre-Essonnes, Val d'Yerre-Val-de-Seine, et le Sud. Il y a eu une délib en 1999, vraiment fondatrice pour l'aménagement porté par le Conseil général, qui posait des projets de territoires à cette échelle, en termes d'organisation, avec soit un pilotage CG, soit un pilotage pas CG... Celui Val d'Yerre-Val de Seine, a jamais pu voir le jour, parce que les agglos ont pas voulu travailler ensemble, sur Evry-Centre-Essonnes, il a fallu créer une association, j'imagine sûrement un peu pour pas que ce soit le CG tout seul, et sur le Sud, il y a eu un projet de territoire, qui finalement... Enfin bon, je te passe le détail du Sud. Et donc dans cette optique, la RN20 faisait un peu frontière entre le projet de territoire Massy-Saclay, et celui d'Evry, comme elle fait frontière entre communes, donc je pense qu'on a dû l'évoquer dans le plan d'action qu'il fallait faire quelque chose sur la RN20, mais voilà [elle prend le document], seulement « aménagement de la RN20 : bus et sécurité routière », mais pas plus que ça non plus parce que c'était super centré plateau de Saclay et Courtabeuf. [elle prend le document, regarde une carte] oui c'est ça, en plus, c'était coupé en deux : le Nord plutôt chez moi, le reste plutôt sur Evry. Bref, la problématique RN20 était pas vraiment portée, les études de l'Etat s'étaient achevées, mais elles n'ont pas été reprises dans ces réflexions là, c'était encore un peu la frontière, et puis y'avait pas d'intercos...

Et c'est vrai qu'au moment d'Essonne 2020, le fait de créer un PID Orge-RN20, ça a permis de créer un nouveau regard sur ce territoire, même si au début je voyais mal ce PID, je comprenais pas bien d'où il sortait... le fait qu'il soit centré sur Orge-RN20, finalement, ça permettait de répondre à ce qu'on avait vu au moment des études préalables d'Essonne 2020, c'est-à-dire qu'on avait vu dans le bilan du SDRIF de 94 qu'on avait fait en interne, c'est qu'en termes de développement de population

et d'emplois, justement à l'intersection RN20-francilienne, donc Linas, Montlhéry, zones d'activités du Val d'Orge, la Croix Blanche tout ça, alors que c'est pas là que c'était prévu dans le schéma directeur. En fait, c'est le marché qui avait engendré ça, les documents d'urbanisme avaient pas réussi à cadrer, ils avaient été relativement soft et le marché avait poussé, alors que le plateau de Saclay, SIEP Nord Centre-Essonnes, qui était relié directement à Paris, il ne s'est rien passé. Moi c'est vraiment ce que j'en ai retenu : il y avait vraiment un ventre mou qu'on n'arrivait pas à structurer. Et de faire un PID, ça a permis de poser clairement les choses. Sachant que sur Massy-Saclay, à la réunion de mai 2003, la grand-messe, Berson a dit à Lamy et tout ça : voilà, maintenant, c'est à vous de jouer. Donc le CG voulait passer la main à la fin de l'étude, on a délibéré, j'ai essayé de faire délibéré sur le projet de territoire toutes les communes, mais ça s'est pas fait. Et puis il ne s'est plus rien passé, on n'a plus été acteur, les intercos ont été incapables de s'entendre, et ça s'est étripé jusqu'à ce que l'Etat revienne en mettant l'OIN en 2006.

LL : Et la non participation de la région au projet ?

LM : C'est un problème, et ils ne viennent jamais. Techniquement, il y a quand même des choses qui devraient les intéresser, ils ont des PRIF le long de la RN20, alors pour pas qu'ils soient coupés, isolés par exemple... On a eu des courriers d'Huchon sympathiques, alors ils ne font pas partie du syndicat mixte parce qu'ils ne veulent pas mettre de sous dedans, ça c'est clair, mais pourquoi ils ne viennent pas aux réunions techniques... ça...

LL : Et justement, ces réunions techniques, les ateliers notamment, qu'est-ce que vous y faites ?

LM : C'est en fonction du secteur, des projets des communes, on entre dans une échelle vraiment fine, parce qu'en comité syndical, on peut pas, c'est quand même 20 km de long... donc c'est en fonction des besoins, c'est plutôt porté par l'étude, pas vraiment par le syndicat, enfin c'est moi qui organise, mais c'est vraiment pour faire avancer le schéma, c'est pas institutionnalisé dans le fonctionnement du syndicat, surtout vus les moyens qu'on a... sauf sur la publicité, on a un groupe de travail sur la publicité, pour faire une charte pour déterminer des règles plus strictes que les règles nationales, que les communes voteraient ensuite dans leurs règlement de publicité : c'est la DDE qui bosse sur la charte, à la demande de NKM il y a deux ans, mais c'est le syndicat mixte qui organise les GT et un élu préside. C'était une démarche parallèle au départ, pilotée par le sous-préfet qui a été réintégrée à la demande de tout le monde au syndicat. Donc c'est plutôt bien. Et pareil pour l'atelier poids lourd, vendredi, les élus ont décidé que le syndicat prendrait sa propre délib en novembre. Mais c'est vrai que je suis tellement prise par le schéma, que ma capacité d'animation sur d'autres sujets est réduite...

LL : Et donc le lien, finalement entre le projet de territoire et le syndicat s'est fait à travers Essonne 2020, quand on a identifié la RN20 comme « territoire »

LM : Oui et s'est posée la question en 2007, de savoir si la DAD devait faire ça seule ou si la Dirdép... parce qu'au début, c'était vraiment la Dirdép qui gérait sur tout le côté transport, la première fois que le département a été interpellé, lors des Assises à Montlhéry, c'est eux qui ont fait la note à Funès, et c'est vraiment [la directrice] et [le DGA] qui ont réussi à faire que la DAD s'implique sur le volet aménagement. Comme Cluzet chapotait et la Dirdép et la DAD un an après, il a demandé une note Dirdép et aussi une note aménagement. Et puis comme il a fallu ensuite faire un bilan des études réalisées, et puis l'idée de faire une étude urbaine, c'était vraiment porté par [le DGA]... Donc moi j'ai toujours eu une interlocutrice privilégiée à la Dirdép et qui a la confiance de sa direction, ce qui facilite beaucoup les choses. Ce n'était pas le cas avec la précédente, et franchement, je ne sais pas ce que ça aurait donné. Et c'est sûr que la petite équipe, Leslie des déplacements, la secrétaire de Funès,

le (chargé de mission) de l'Arpajonnais, c'est une équipe de super motivés, super professionnels...le type de l'Arpajonnais, c'est pas moi qui lui dit sans arrêt : faut que tu m'envoies ça et ça... c'est lui qui le fait tout seul...

Ensuite s'est posée la question de savoir si c'était moi ou Anne-sophie sur Evry qui devait prendre le dossier, ou si ça devait être un copilotage, et clairement, Geneviève n'a pas souhaité qu'il y ait copilotage, elle voulait qu'il y ait un seul nom... et elle avait déjà plein de dossiers, moi sur le plateau de Saclay, c'était très calme...

Annexe 27

Entretien avec Véronique Perret, chef de projet PID Evry-Centre-Essonne-Seine-Orge, le 20/12/11

LL : Je vais repartir de l'entretien que nous avons fait avec AS l'autre jour. Pourrais-tu revenir un peu sur tes précédents postes pour me dire en quoi ils relevaient de la conduite de projet ?

VP : De la conduite de projet. Oui j'en ai eu. Donc par exemple quand j'étais chez Schweppes, puisque tu sais que j'ai commencé là-bas, quand j'ai rejoint l'usine, il y avait tout à créer, mais vraiment au sens propre comme au sens figurée, c'est-à-dire qu'il y avait juste les murs, et il fallait tout faire, il fallait tout mettre en œuvre dedans. Donc ça a été c'était vraiment de la gestion de projet car il fallu vraiment démarrer tous les équipements, donc dans ce cadre là, de tout piloter pour aller en gros de l'installation des machines à la production des premières bouteilles. J'étais pas toute seule là-dessus, loin de là, mais je contribuais dans ce cadre là. C'était extrêmement opérationnel. C'était peut-être pas structuré comme une démarche de projet classique et logique parce qu'on était beaucoup dans l'urgence, il fallait aller très très vite. Il y avait sans doute des étapes de validation qu'on squizzait parce qu'il fallait aller très vite. Après, c'était plus des projets liés au démarrage de nouvelles boissons, des projets avec les personnes du marketing, de la recherche et développement et nous à la transposition industrielle.

Et quand j'étais dans les déchets, j'étais chef de mission sur la mise aux normes de l'usine d'incinération. C'était tout depuis la conception du cahier des charges jusqu'à la validation des offres, la conduite du projet avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage, les contrôleurs technique, les SPS.

Au CNFPT, c'était pas tout à fait la même chose, mais on a eu toute une réflexion en groupe projet sur la remise à plat du système de formation, notamment du système de formation individualisé. Parce que l'objectif du CNFPT, c'était de décliner les formations par métier, et plus d'avoir des formations catalogue où tu pioche un peu, mais de voir par métier ,quelle formation est nécessaire pour y répondre... Donc on a eu un groupe projet pour définir une méthodologie pour mettre les choses en place. Ca répond à ta question ?

LL : Et bien, est-ce que tu peux me dire ce qui caractérise pour toi dans ces travaux, un travail en mode projet ?

VP : La caractérisation du mode projet, ça va être déjà la réflexion sur la stratégie, où est-ce qu'on veut en venir, avec quels acteurs on veut s'associer pour pouvoir la mettre en œuvre. Les incontournables, les secondaires, qui sont pas forcément essentiels au projet, mais essentiels à sa mise en œuvre, neutraliser ce qui peut être un peu parasite, mais déjà les mettre dans la boucle pour pouvoir avancer. Donc ça c'est ce qui est du domaine de la stratégie, identification des acteurs, du jeu des acteurs. Puis pour la réalisation, tout le travail séquentiel, les grandes étapes, les étapes critiques, faire le rétroplanning du projet, et identifier les différentes étapes de validation, les personnes qui doivent valider. Et à partir de tout ça, construire l'équipe et dérouler tout le processus du projet.

LL : C'est quelque chose de spécifique au monde industriel, à sa logique ?

VP : Non, je pense pas que ce soit spécifique au monde industriel. Mais dans le monde industriel, je vais peut-être dire une ânerie, mais j'ai l'impression que ça demande beaucoup de réactivité, d'aller assez vite, il faut que tout soit bordé. Par exemple, quand tu dois concevoir une machine, ou que tu dois réfléchir à comment elle s'implante, t'as pas trop de plan B. Parce que si tu la mets directement dans le bon sens et que tu dis, ah non, c'est dans ce sens là, c'est dans l'autre... Tu perds énormément de temps. Qui dit perdre du temps, dit perdre de l'argent. Donc du coup, il faut avoir des étapes très très jalonnées, bâchées, pour être sûr de pouvoir se tenir aux étapes, au calendrier, parce qu'en général, les calendriers sont très très contraints.

LL : Et cette obsession de ne pas faire d'erreur, le fait de faire que les choses soient sans ambiguïtés, bien mises à plat pour pouvoir aller vite sans se tromper, passer à la réalisation, je me trompe peut-être, mais c'est quelque chose que tu ne retrouves pas forcément ici, non ?

VP : Oui, c'est quelque chose qu'on ne retrouve pas forcément. Mais c'est parce que les projets sont un petit peu différents, et puis il y a une composante politique forte que tu ne retrouves pas dans le monde industriel. Dans le monde industriel, tu as des composantes stratégiques mais en politique... les choix ne vont pas être rationnels. L'avantage entre guillemets du privé, c'est que l'objectif, c'est de faire du fric, c'est simple, j'ai envie de dire c'est un peu basique. L'objectif politique, il est pas là. Faire une liaison de transport sur la RN7, entre Corbeil et Orly, si tu as un objectif de transport pur, en termes d'efficacité, c'est pas toujours là qu'il faudrait passer, mais tu as toute une autre logique autour, d'aménagement qui se greffe, qui fait que tu vas pas aller à la recherche de la rentabilité. Ça c'est la logique du STIF et c'est pour ça qu'on se bat autant, c'est qu'il y a une autre composante autour et qui est beaucoup plus nébuleuse. Il y a toute une dimension politique à passer dans tel ou tel territoire, une dimension d'aménagement, de profiter d'un projet pour l'utiliser pour faire quelque chose de plus vaste... C'est des projets qui débordent. C'est pas un truc très simple, linéaire. Non, c'est foisonnant, c'est des projets qui débordent. Et qui sont dirigés par des gens qui ont des intérêts différents, alors que dans le privé, l'intérêt pour tout le monde, c'est le même, c'est gagner de l'argent. Alors parfois tu te bats un peu avec ton fournisseur parce qu'il voudrait un peu plus d'argent que toi tu ne veux en laisser, mais j'ai envie de dire, tu parles le même langage. Alors qu'entre les techniciens et les politiques par exemple pas du tout. C'est une subtile alchimie, un subtil jeu d'équilibre qui est hyper intéressant mais qui est parfois déstabilisant quand tu veux faire du projet pur... Ça rentre pas toujours dans les cases si tu veux.

LL : Mais tu n'aurais pas de difficulté à parler de projet pour ce que tu fais ici.

VP : Ah non, parce que la méthodo c'est toujours un peu la même chose. Les acteurs, les jeux d'acteurs sont plus vastes que ceux que tu peux rencontrer dans le monde industriel, tu peux avoir des gens qui veulent pilonner le projet. Dans le monde industriel, quand tu mets tout le monde autour de la table, tu as très rarement quelqu'un qui veut pilonner le projet, tout le monde y a un intérêt financier. Alors que là, tu peux avoir des gens qui vont mettre des bâtons dans les roues à la démarche, pour différents intérêts, soit politiques, soit parce qu'ils essaient de défendre les intérêts d'acteurs qui sont pas intégrés dans le projet. Maintenant, ça va toujours être un projet où tu définis ton objectif, tes acteurs, ta stratégie et puis pareil, ton retroplanning, ton jalonnement, tes étapes critiques, et puis tu déroules... Non, sur la conception même de la méthodologie de projet, je pense pas qu'il y ait une grosse différence, c'est juste la

façon dont ça se... un espèce de magma qui se crée qui est un peu particulier... mais sur la méthodologie, c'est pas...

LL : Est-ce que ce chaînage depuis la définition de la stratégie jusqu'à l'exécution, c'est vraiment ça qui définit la gestion de projet ? Il y a une dimension temporelle forte là-dedans. Est-ce que la temporalité fait partie des critères ?

VP : Non, c'est pas une question de temporalité, tu peux avoir des projets très longs, parce que les temporalités de mise en œuvre vont être très longues et que tu te laisses le temps, ou parce qu'il y a beaucoup d'étapes et de complexité, par exemple quand il faut faire valider par des assemblées tout ça... tu peux avoir des projets extrêmement ramassés. Mais je pense pas qu'un projet soit défini par sa temporalité. Ce qui conditionne la réussite, c'est plus les moyens humains et financiers que tu y mets que le temps passé, tu peux tout ramasser en très peu de temps si tu mets des moyens dessus.

LL : Mais il y a une histoire de séquençage. Le projet peut-être ramassé ans le temps, ou très long, mais il faut qu'on retrouve les étapes clés que tu définissais...

VP : Oui je pense que c'est plus lié à ça. A la fois à sa mise en œuvre, à la fois à toute la coopération, collaboration des acteurs que tu mets en œuvre, plus qu'à des échéances...

LL : Alors la pluralité des acteurs, c'est un critère plutôt pour parler de projet ?

VP : Oui. Tu peux faire un projet à deux aussi, mais tu auras forcément des sources extérieures qui vont interférer. La pluralité d'acteurs est inhérente, oui, elle est intégrée au projet.

LL : Et alors le rôle du chef de projet là-dedans.

VP : Bah, je te dirais que c'est un peu le chef d'orchestre. C'est celui qui doit s'assurer systématiquement, que pendant tout le projet, on perd pas de vue l'objectif. Ca c'est toute la difficulté, pendant le projet, il faut que l'objectif varie pas, parce que si tu varies, c'est un nouveau projet que tu crées. C'est celui qui garde le cap. Si l'objectif devait radicalement changer, il faut qu'il soi en capacité d'alerter, de dire, attention, on fait autre chose là. Alors on peut changer de projet, relancer une démarche projet, mais on reste pas sur un truc « chameauteux », qui se tortille, et qui ressemble plus à rien et voilà... Pour moi le chef de projet c'est ça. Ca doit être le facilitateur, le gestionnaire, celui qui va coordonner avec les différents bureaux d'étude, les différents acteurs, de comprendre ce qui va pas éventuellement, quand il y a des tensions d'aplanir, d'essayer de trouver des solutions. Donc oui, c'est le coordonnateur, c'est le planificateur, c'est le facilitateur...

LL : Planificateur aussi ?

VP : Oui, tout ce qui est rétroplanning, c'est lui qui doit le gérer. C'est lui qui doit planifier et s'assurer qu'il tient le planning.

LL : Cette planification, c'est la même en phase définition des objectifs, quand tu disais il faut pas perdre le cap... et dans la phase plus exécution ? Il y a quelque chose qui est écrit au départ, un forme de plan, et le chef de projet est là pour vérifier qu'il est bien réalisé de la façon dont il a été écrit ?

VP : C'est ça, c'est un peu l'architecte. Il y a une feuille de route, on définit les objectifs, on met en place les différents... tout le système, comité technique, comité de pilotage, pour garantir que chaque étape qui se déroule a le temps qu'il lui faut, qu'elle permet la validation pour pouvoir passer à l'étape suivante. Il est là pour s'assurer que la durée des étapes est respectée, qu'il y a pas trop de débordement, que ça se met pas à glisser ou à dévier...

LL : Et ça ça colle avec la façon dont tu travailles aujourd'hui ?

VP : Oui, du moins, c'est ce que j'essaie de faire. A la différence que dans beaucoup de choses que j'essaie de faire, je suis quand même un petit peu seule, j'ai pas mal de latitude, et les étapes de validation, souvent, elles glissent un peu, je les obtiens pas comme je veux. Y'a des étapes qui auraient pu être un petit peu plus ramassées dans le temps et finalement, ça glisse parce qu'on n'arrive pas à rencontrer les gens pour se dire, ce serait bien qu'on valide à ce moment là. Après, l'impact n'est pas désastreux, parce qu'on est sur des projets qui sont sur une temporalité diluée. Mais quand on va passer à la phase suivante. On va rentrer en interaction avec des projets concrets portés par les collectivités, on va plus pouvoir glisser, il va falloir que nos projets se superposent avec les temporalités des projets des autres. Il est pas question non plus que les autres nous attendent. Il va falloir passer au braquet du dessus, voir des instances de validation différentes chez nous pour que les choses avancent plus vite.

LL : Quand tu parles de différents investissements pour les choses aillent plus vite, de quels types d'investissements s'agit-il ?

VP : Si tu as un portage fort, les acteurs vont avoir tendance à s'engager dans la même direction. Quand il y a un portage un peu mou, c'est comme partout, soit les gens l'utilisent pour se servir des zones de faiblesse, soit ils s'en désintéressent complètement. Donc pour que ça avance bien, il faut un portage, à la fois politique et technique.

Et ça passe aussi par le réseau, tout l'investissement que tu peux créer à côté, les contacts que toi tu as avec d'autres acteurs, si tu as déjà bien identifiés tes interlocuteurs et tes homologues soit dans les autres directions, soit dans les autres collectivités, si tu as déjà travaillé le contact avec eux, ça fluidifie énormément les choses, les gens vont être plus prompts à te filer un coup de main, plus réactifs, te filer des informations, si les gens t'ont identifiée et qu'ils ont confiance. C'est du savoir-être en fait. C'est ça qui fait le réseau que tu construis autour du projet. Et qui permet de désamorcer les conflits ou de faire travailler les gens ensemble, parce que tu les connais bien et que tu sais en gros comment les prendre. Mais c'est valable autant en interne qu'en externe. Et puis ça sert aussi pour préparer les choses en amont, passer deux-trois coups de fil, réexpliquer les choses, parce que ton projet c'est pas forcément celui des autres, ils ont autre chose à gérer, donc toi, c'est faire un peu de lobbying autour, leur dire, voilà, on en est là leur dire ce serait bien que tu sois là parce que je t'attends sur tel et tel point sentir si on va dans le mur, ou si les gens sont prêts à écouter, ou s'ils ont éventuellement des directives au-dessus qui font qu'on va leur dire, ah bah non on n'y va pas. Quitte à repasser le bébé au-dessus, en disant, je sais que sur ce point là, ça va pas le faire, j'ai besoin d'un coup de main.

LL : Tu as connu ça sur la RN7 ?

VP : J'ai eu ça avec (un partenaire) par exemple, qui fait parfois passer des messages pour les collectivités. Ils ont eu une voix complètement parasite qui aurait pu être complètement préjudiciable au projet. Vis-à-vis d'autres acteurs qu'il fallait convaincre et qui auraient pu nous dire, bah vous voyez, vous êtes déjà pas d'accord entre vous alors... Alors Chouat est intervenu, et maintenant, ils sont rentrés dans le rang, ça y est ils disent que c'est un projet prioritaire. C'est parce que Chouat a tapé du poing sur la table. Parce qu'en fait, (ce partenaire) nous a donné une contribution la veille du comité de pilotage, donc on pouvait plus rien faire, on pouvait plus l'analyser, on pouvait plus l'intégrer, on pouvait plus rien faire... Le Copil s'est passé, et lors ce de Copil, le lendemain, toutes les collectivités ont décidé de délibérer sur le

projet, donc ça donnait bien le côté, on est tous en ordre de marche, on va le porter collectivement. Chouat a dit ok, on va envoyer une délibération cadre. Donc c'était un message fort auprès du STIF, de la Région. On savait pas s'ils allaient le faire, mais au moins ils l'ont annoncé. Mais (ce partenaire) est arrivé 4 jours après, à son assemblée générale, qui est aussi son conseil d'administration, à nous présenter un projet où tu avais la RN7 et puis une solution alternative, qui faisait des détours, en passant par la RD445... Une approche qui était très transport, qui est pertinente sur la vocation transport, sauf que notre projet, c'est pas un projet de transport, c'est un projet d'aménagement, de dev éco etc. Il y a tout un projet autour... Donc Chouat s'est fâché, il a dit : « qu'est-ce que c'est que ce papier, vous vous rendez pas compte du message que vous êtes en train d'envoyer en disant ça ? ». Il a dit : « Moi je le dis, la RN7, elle est stratégique, elle est prioritaire, et je ne veux pas avoir quelque chose qui dise le contraire ». Alors ils ont essayé de dire : « oui, on va réfléchir, à un triangle du CESO avec un axe RN7, un axe RD445, un axe RN104 ». Chouat il a dit : « Vous faites ce que vous voulez, moi je veux la RN7 ». Alors (le partenaire) essayait de trouver une solution pour s'en sortir de façon un peu honorable, et l'autre il matraquait, il matraquait, en plus il avait une réunion alors il est parti en claquant la porte... Ils nous ont demandé qu'on leur fasse un avis sur leur proposition, ce qu'on a refusé de faire, on leur juste rappelé les grandes lignes de notre projet, et ils l'ont intégré à leur préface, pour qu'il soit présenté comme un projet qui est stratégique, qui est pas le seul, mais qui doit être réalisé en premier. Et ils s'en sont tirés en disant qu'ils avaient des problèmes d'ingénierie, et ils ont viré le chargé de mission qui s'occupait du projet.

LL : Qui n'avait rien fait !

VP : Non, il n'avait pas fait grand-chose...

Donc voilà, dans les acteurs un peu bloquant, tu as ceux-là par exemple.

LL : Là, dans ce que tu me racontes, on a l'impression que le conflit s'est posé et s'est résolu, en réunion. Et ce que tu me disais du chef de projet, c'est qu'il doit désamorcer, alors qu'est-ce qui a fait que ça n'a pas été possible dans ce cas ?

VP : La problématique avec cet acteur, c'est qu'il est très particulier, c'est qu'il est complètement autonome, il fait ce qu'il veut. Lors des comités techniques, parce qu'on a des comités techniques très réguliers avec eux, je leur avais demandé qu'ils nous transmettent leur contribution. On leur avait envoyé également notre projet, en leur disant, qu'est-ce que vous en pensez, réagissez dessus et transmettez-nous votre contribution... En leur disant, attention, le Copil, c'est le 16 juin, donc il nous la faut un peu en amont pour l'intégrer. Et ils nous l'ont envoyé le 14 juin à 19h, donc c'était plus du tout exploitable. On avait déjà fait la réunion avec Chouat une semaine avant, donc on n'a même pas été en capacité de prévenir Chouat que (ce partenaire) était en train de réfléchir à quelque chose de différent.

Mais pour te dire à quel point. En mai, j'avais contacté (ce partenaire), parce qu'on faisait des simulations de populations plus emplois sur le long de l'axe et autour des stations qu'on envisage. Donc j'ai contacté le chargé de mission en lui disant, tu as fait dans des travaux précédents des simulations de populations plus emplois le long de la RN7, sur un fuseau de 1000 mètres, nous on aurait besoin de ces données sur 400 mètres, vous avez dû faire un modèle, est-ce que vous pourriez faire tourner votre modèle sur 400 mètres et nous donner ces données. Quand je les ai vus en réunion, j'ai demandé naïvement à un directeur qui était présent, est-ce que le chargé de mission t'a relayé ma demande, et je me suis faite insultée, on a

eu un échange extrêmement vif, où il m'a dit que je n'avais rien à lui demander, aucun ordre à lui donner, qu'il allait falloir que j'apprenne à travailler, que j'avais des bureaux d'étude pour sortir ces données... donc fin de non recevoir, je ne travaillerai pas avec vous... Donc je suis allée revoir le bureau d'étude en leur disant on n'aura pas ces données par (ce partenaire), donc calculez vous-mêmes, on le fait nous-mêmes. Et (il) nous a dit au final, vos modes de calcul sont pas les bons, c'est pas comme ça qu'il faut faire, etc. On leur a dit, bah on vous avait demandé les vôtres... enfin voilà... donc voilà, y'a des acteurs parfois qui ne sont absolument pas contrôlables. Et là, souvent, il faut que soit le politique qui rentre en ligne de compte, et c'est souvent le seul moyen de les faire fléchir.

Mais il y a un moment où... la règle du jeu, c'est, on part derrière une seule démarche, et en plus, on demande aux gens de délibérer, donc on demande que tout le monde rentre dans ce cadre de là. Aujourd'hui, tout le monde le fait, tu as vraiment cette notion que tout le monde va dans le même sens, on ne voit qu'une seule tête... Même si après, chacun dans ses délibérations peut rajouter des choses en fonction de son territoire. Ils ont mis leur petit point d'orgue, en disant ça, attention, ça me tient à cœur, pour que ça puisse être prise ne compte, mais ça ne remet pas du tout en compte l'économie du projet. Je pense que c'est aussi une des raisons pour lesquelles d'autres acteurs, comme celui qui pose problème. Mais le fait que tous les autres aient délibéré, ça montre vraiment que maintenant, tout le monde va dans le même sens, joue les mêmes notes, et le STIF et la Région pourront pas dire...

Et c'est intéressant de comparer avec Anne-Sophie, tu as raison, parce qu'on a deux projets qui ont les mêmes objectifs mais qui se construisent différemment. En termes de structures, tu as un syndicat mixte d'un côté, du coup qui est très formalisé, et de l'autre, un chef de projet et une petite équipe projet qui essaie d'avancer. Et puis on a 6 mois, un an d'écart, mais c'est rigolo de voir qu'au final, on arrive à la même chose. On va réussir à faire délibérer sur notre projet, on va maintenant passer aux études pré-opérationnelles, on va se confronter aux mêmes difficultés de... quelle maîtrise d'ouvrage, quelle répartition financière. Donc voilà, c'est rigolo de voir qu'avec deux approches qui sont pas vraiment identiques, parce que, j'ai envie de dire, tu as d'un côté une approche qui est relativement cadrée, avec le syndicat mixte qui est dédié à ça, et de l'autre le Conseil général qui organise bon an mal an le projet... de voir qu'au final on arrive à quelque chose d'un peu identique, et même si le bureau d'étude aussi est pas le même, et que celui de la RN20 est particulièrement costaud.

LL : Et comment tu expliques, du coup, en interne, la différence de traitement entre la RN7 et la RN20 ?

VP : Je pense que la présence d'une personnalité politique de rang national sur la RN20 y fait quelque chose, elle y met des sous et elle porte beaucoup, elle a fait que ça avance vite, et elle a demandé que ça se fasse avec une structure dédiée, avec des statuts, etc. Il n'y a pas eu la même impulsion sur la RN7. Mais ça coûte, au CG... donc ils se sont peut-être dit, un ça suffit, et même en termes de disponibilité, il y a pas mal de monde mis à disposition. Et puis ce type de structures n'est pas trop dans le vent, côté Préfecture, etc. Après, la question va se poser, nous c'est une des options qu'on va proposer pour la suite du dispositif, puisque la question, maintenant, c'est comment on met en œuvre. Ce sera soit, c'est une gouvernance, avec le CG qui coordonne l'ensemble de la démarche, soit on créera un syndicat. Et très honnêtement, il est peu probable que ce soit le syndicat qui sera choisi. Mais même si c'est le CG qui pilote, il y aura une participation technique des collectivités et il va falloir parler gros sous, ça va changer...

LL : Parce que pour l'instant, il n'y a pas de co-financement ?

VP : Non. Le schéma, c'est le CG qui l'a payé 100%. Là pour l'ensemble des études qu'il y a à faire, il va falloir trouver des clés de répartition, qui fait quoi... et même en termes de projet, ça va donner une autre dimension, parce que là pour le coup, y'aura un contrôle financier derrière, et un investissement financier de l'ensemble des partenaires, donc c'est pas la même chose. Ils vont vouloir avoir vite un retour sur investissement, savoir où on en est, qu'est-ce qu'on fait... Donc les choses qui, je te disais, ont pu glisser un peu... là ça va plus être possible parce que les acteurs auront envie que ça avance et que ça avance vite. D'autant qu'on va parler de leur territoire spécifiquement, de l'aménagement de LEUR territoire.

LL : Jusqu'ici, le fait que le pilotage soit uniquement CG, tu as ressenti ça comme un facteur limitant en termes d'appropriation par les collectivités ?

VP : Non. Mais il y a une question de langage aussi. A chaque réunion, je rappelle que c'est pilotage CG mais que c'est un projet pour et de l'ensemble des acteurs, que c'est une co-production, que c'est le CG qui porte, certes, mais en collaboration avec les autres, parce qu'ils apportent de la matière... Et c'est ce qui permet aujourd'hui que cette co-construction va se matérialiser dans les faits, et qu'il va y avoir une coopération technique et financière à venir. Donc tout le temps, on leur rabâche que c'est pas un projet qui est CG, il est piloté CG pour l'ensemble du territoire.

LL : Oui, enfin, tu peux rabâcher et que ça rentre pas pour autant...

VP : Mais, là, de toutes façons, on va être sur leur territoire, donc d'un point de vue compétence, on peut pas faire sans eux. On peut travailler sur l'axe de la RN7, mais à côté on peut pas, donc ça n'a aucun intérêt qu'on fasse un truc super sur la RN7 et qu'à côté ce soit tout moche. Et les collectivités ont aussi envie de la transformer cette RN7, parce qu'elles se rendent compte qu'en termes d'attractivité pour leur territoire, c'est une coupure, une verrue, donc elles ont envie d'en faire quelque chose. Il y a une envie commune, envie de se fédérer ensemble dans la démarche. Evidemment quand on va parler gros sous, ça sera pas facile. Mais ils ont envie aussi d'avoir un axe cohérent. L'intérêt, c'est vraiment d'avoir quelque chose de lisible et de cohérent le long de l'axe. Sur le principe, et la vision, ils sont d'accord.

LL : Donc tu as vraiment l'impression que le schéma est vraiment le reflet de ce qu'ils veulent, qu'ils ne le voient pas comme un outil et la vision du CG.

VP : Oui, parce qu'au début de la deuxième phase, par exemple, avant de passer à l'élaboration proprement dite du schéma, on a vraiment pris le temps d'aller rencontrer. On est allé les voir, pour leur présenter et leur expliquer nos propositions. Et après, on a fait la même démarche avec chaque élu du territoire, un par un, le bureau d'étude est allé les voir, seul, pour qu'ils ne soient pas bridés dans leur parole, pour leur expliquer le projet et voir quelles étaient leurs contraintes particulières, leurs attentes. On fait pareil avec la DDT, le STIF, la Région, on a intégré leurs remarques dans le rapport et donc un moment de la présentation de la fin de la phase 2, ils sont pas tombés de l'échelle en disant de quoi ils nous parlent, ils étaient intégrés. Et on refait ça pour la phase 3, pour les premières propositions d'aménagement physiques, plus concrètes. On leur a présenté, on leur a transmis les documents, avant chaque comité technique, dit qu'ils pouvaient nous faire toutes les remarques qu'ils voulaient, point par point... Donc ils sont dedans, ils sont dans la boucle, ils savent qu'ils peuvent nous envoyer des mails, qu'on est dispo... Ils nous ont fait des remarques lors des réunions de travail restreintes. On a essayé que

ce soit vraiment de la collaboration, pas un truc qui descende du CG, en disant, voilà ce qu'on va faire...

LL : Pour toi, au quotidien, la collaboration, elle se traduit par... des mails...

VP : Oui, et des coups de fils, des réunions... les temps d'échange. Alors on peut pas en faire tout le temps parce qu'avec les bureaux d'étude, ça coûte cher. Après il se trouve aussi que dans le cadre de l'AUDESO, on est souvent amené à se rencontrer, à rencontrer le territoire, pour les rencontres diverses et variées de l'AUDESO. Ça permet de voir les gens, de leur dire, ah tu as vu ce que je t'ai envoyé, qu'est-ce que t'en penses. C'est aussi toute cette partie de réseau, l'informel, qui permettent de débusquer les problèmes, de dire : ah bah mon élu est pas d'accord là-dessus on en reparle...

LL : Qu'est-ce qui se joue pour toi en réunion ? Par rapport à la dynamique globale dans un projet ? Parce qu'il y a tout ce qu'on fait en amont, et en réunion, a peut être des moments clés, de bascule, ou de formalisation.

VP : En fait, c'est dans ces moments là où chacun entend ce que pense l'autre. Parce que chacun a des relations en B to B, entre eux et avec moi, mais c'est à ce moment là qu'une collectivité va dire, ah bah tiens, c'est vrai, j'y avais pas pensé, ou je suis exactement d'accord avec vous. A la fois ça peut être un extraordinaire levier, et parfois, c'est le revers de la médaille : ah bah moi j'ai cette difficulté, ah bah moi aussi. Autant t'arrivais à le gérer en bilatéral, autant quand ils sont tous face à toi, t'es obligé de dire, bon bah ok, on va faire comme vous dites...

Ca leur permet de tout entendre et que tout le monde soit d'accord. Et puis j'ai un peu envie de dire, la réunion, c'est un moment d'échange, où on doit s'exprimer. J'ai envie de dire, si tu t'es pas exprimé pendant la réunion, parfois ça peut être un choix, mais il s'agit après de... Pour moi, la réunion, surtout au niveau technique, c'est le moment où tu déballes tout ce qui va et qui va pas et on essaie de trouver des solutions. Mais une fois que la réunion est passée, ce qu'on en attend, c'est de se dire, ça a été une étape de validation, de décision, et si on n'est pas d'accord, de voir pourquoi et d'essayer de trouver des solutions. Donc derrière, on revient pas en disant, ah bah non...

Mais c'est aussi la difficulté de l'exercice, parce qu'on n'est pas toujours intelligent dans l'immédiateté. T'as parfois besoin de déglutir et de te dire, non mais ça, en fait, je suis pas forcément d'accord. Donc ce qui important, c'est d'avoir le suivi derrière, d'essayer de laisser ouvert, en disant si y'a quelque chose qui vous chagrine, vous nos faites vite un retour. C'est aussi pour ça qu'on fait des compte-rendus, sur lesquels on demande aussi un retour, ce qui parfois peut permettre à une collectivité de dire, ah bah ça j'ai oublié d'en parler, est-ce qu'on peu pas l'aborder... ça ne sera pas dans le compte-rendu parce qu'il doit être fidèle, mais ça peut être dans le mail d'accompagnement, dire, ce point là n'a pas été abordé, et telle collectivité souhaiterait que ça puisse faire l'objet d'une discussion lors de la prochaine rencontre...

Mais oui, pour moi, c'est des étapes importante de validation et d'enclenchement d'une étape à venir. Ou encore de remonter un problème, et d'éviter de traîner quelque chose...

LL : La réunion marque un moment où les choses ne sont plus réversibles... enfin jusqu'à un certain point...

VP : Oui, jusqu'à un certain point. Parce que ça reste du projet, donc c'est vivant. L'avantage du projet aussi, c'est que parfois tu veux aller là, mais tu vas aller un peu à côté... parce que la vie

d'un projet, c'est ça. C'est comme construire une maison, si c'était facile, ça se saurait. Y'a toujours des problèmes et tu vas d'adapter, rien n'est jamais complètement irréversible. Maintenant il faut que ce soit des choses à la marge, pas que ça remette en cause toute l'économie générale du projet. Ça il faut que ce soit détricoté bien en amont. C'est le propre d'un projet, il faut qu'il soit adaptable. Un projet, il lui faut de l'espace pour bouger, il peut pas être étriqué. Il faut qu'il puisse s'adapter, qu'il puisse vivre... On peut pas le figer, c'est pas possible.

LL : Enfin, il y a bien un moment où...

VP : Oui. Quand on délibère, on est d'accord ou pas. T'es d'accord ou pas avec le principe, et tu n'y reviens pas...

LL : Si on reprend ta fiche de poste, tu m'avais dit avec Anne-Sophie lors de notre premier entretien que tu ne t'y retrouvais pas vraiment, que tu ressentais un décalage par rapport à ce que tu fais. As-tu toujours ce sentiment ?

VP : [elle lit la première partie] Bah, toute la première partie est vraiment tournée conduite de projet. Quand on lit ça, on a quand même l'impression de quelque chose de très opérationnel. Et moi en entretien, j'avais dit, ça je sais pas faire, tout le travail d'analyse, etc. Et on m'avait dit, c'est pas l'essentiel. Et j'ai le sentiment qu'on a tendance à finalement tout « administratif ». Enfin, je sais pas comment dire ça. Dans la rédaction, on y revient toujours à ces histoires de notes... on perd un temps... enfin, on le perd pas vraiment, ça nous sert aussi toujours, de mettre nos idées au clair etc. Mais on passe un temps infini sur cette partie là de rédactionnel. Et c'est pas ce à quoi je m'attendais. Tu t'attends pas autant à avoir des mails, des ci, des ça... du reporting à faire, à devoir donner la vision stratégique du département sur tout. Je sais pas forcément comment m'y prendre. Et je m'attendrais à ce que cet aspect stratégique soit impulsé d'en haut, et qu'on nous dise, vous vous allez mettre en place pour les outils pour faire en sorte que cette politique puisse être portée. J'ai plutôt l'impression que c'est à nous qu'on d'avoir les idées. Alors Arnaud te dira que c'est ce qui fait la richesse du poste, mais...

LL : Et sur la RN7, ça se traduit comment ?

VP : Après, la RN7, c'est vraiment... je le matérialise, c'est concret. Sur la RN7... c'est un des trucs sur lesquels je me fais plaisir. Parce que c'est physique, c'est palpable, c'est concret... Alors que des trucs comme Essonne 2021, pour moi, c'est stratosphérique. Il sort pas... Ça aurait pu être l'occasion de comprendre quelque chose, parce que j'y étais dès le départ, mais là, ça n'avance pas, je ne sais pas ce qu'on attend de nous. Et moi, je n'ai pas l'impression d'avoir vraiment le temps de me construire une vision prospective. Je n'ai pas de moments... Je ne fais pas non plus de colloques, pour voir ce qui se fait... D'ailleurs, j'avais l'impression que le seul truc où il y avait un peu de prospective, c'était vous, c'était le Pôle d'Orly. C'était pas concret, mais là le département a vraiment été dans l'anticipation, dans la prospective, dans la réflexion. Qu'on n'a pas forcément sur les autres territoires, parce qu'on est plus sur du concret... La dimension aménagement du département qui n'a pas cette compétence là, et bien il faudrait qu'on prenne une vraie hauteur, pour se positionner, proposer une vision.

Enfin, sur des projets comme la RN20, là on voit aussi vraiment à quoi peut servir le département. Tu vois, cet ensemblier, qui essaie d'aménager quelque chose pour le bien du territoire, autour d'un patrimoine qui lui appartient, mais il essaie de rayonner un peu plus. Et les transports c'est central. C'est des projets sur lesquels on pourrait vraiment se faire identifier.

Et les collectivités vont en avoir de plus en plus besoin. Même si elles ont conscience qu'il faut qu'elles créent du lien avec les territoires d'à côté, c'est pas évident, elles ont déjà tellement de choses à gérer sur leur territoire... donc c'est un peu le rôle d CG d'impulser cette vision d'ensemble. On a besoin d'avoir un acteur qui essaie un peu d'extraire... qui dit attention, il faut qu'on ait une vision globale, qu'on essaie de tisser du lien, d'avoir de la complémentarité, il faut travailler en système, pas de façon indépendante. Pour moi, c'est le rôle du CG de faire en sorte que cette complémentarité se fasse, que ce lien se tisse, d'être aiguillon... Mais j'ai parfois l'impression qu'on manque de visionnaire, au niveau politique, que c'est plus à nous qu'on demande d'avoir les idées pour guider...

LL : Du coup, tu endosses un peu le rôle du visionnaire...

VP : Ouah là... du visionnaire je sais pas... j'essaie de poser les questions...

LL : Et en termes de portage politique ?

VP : Il est présent. Chouat, Guedj, s'expriment sur le sujet. Ils parlent souvent du développement des transports, de la RN7, dans ces diverses interventions... Quand je propose de la mettre dans le SDRIF, personne ne me rit au nez, ils disent que c'est stratégique. Je sens qu'il y a un vrai portage, après, quand on sera sur les négociations un peu plus financières et techniques, on verra jusqu'où il est capable d'aller ce portage, mais aujourd'hui, il est là. Je t'en dirai plus quand je le verrai pour la réunion de préparation du Copil, en janvier.

LL : Mais, en dehors de ces réunions de préparation, tu ne le vois pas tellement. Ce n'est pas comme Marina sur l'agriculture ou Axelle, sur la Mission Sud...

VP : Ah non, pas du tout. Non je le vois pour les Copils, et parfois aux ateliers de l'AUDESO, mais là, il n'est pas forcément abordable. Mais je l'ai vu, du coup, trois fois depuis le mois de mars après les élections, la première fois pour lui présenter le projet, même s'il le connaissait parce qu'il avait été rencontré en tant que maire-adjoint d'Evry et à l'agglo. La seconde, en juin, pour le Copil de la phase 2. Et là je le revois en janvier.

LL : Donc environ 2 fois par an.

VP : Oui. Mais pour l'instant, on n'a pas eu vraiment besoin de lui pour arbitrer des choses particulières, on n'a pas eu de gros soucis à gérer, donc on lui a fait des notes pour l'informer de l'avancée du projet, et on n'a pas eu besoin de relations directes non plus. Et puis il fait des points avec les directeurs, moi je fais remonter, après ce qu'il dit ou ce qu'il lui pas, j'en sais rien.

LL : Donc les relations intermédiaires, entre les grosses échéances, elles passent par la hiérarchie en fait.

VP : Oui. Et moi je fais des notes...

LL : Alors ces fameuses notes, tu me disais l'autre fois que ça te pose des soucis...

VP : Oh là, oui, les notes... Alors, j'en avais fait quand j'étais dans mon syndicat de déchet, mais l'élu était très proche, donc à la limite c'était des petits points d'information. Ça faisait même pas une page, elle la prenait, et on en rediscutait. Mais ici, c'est un stress immense. Je sais rarement comment m'y prendre. Moi je l'élabore telle que... en me disant si j'étais l'élu, qu'est-ce que j'aimerais trouver dedans. Sauf que quand je la présente à Arnaud, il a une vision parfois complètement différente, et j'ai du mal à rentrer dans sa logique, à me mettre dans sa tête. Et du coup, j'y vais un peu la peur au ventre, comme quand on rend sa copie. Alors il aime pas que je dise ça, mais... Et humainement et intellectuellement, c'est pas simple non plus, d'être tout le

temps remise en cause. Peut-être que dans la structuration, ça va pas, c'est pas ce qu'il l'aurait voulu, mais... C'est un exercice qui est pour moi difficile. Il est attendu qu'on mette des éléments stratégiques, et moi, c'est pas un exercice dans lequel je me sens à l'aise, j'ai toujours été plus dans la déclinaison, l'opérationnalité, et c'est pas ce que je fais au quotidien, sur le projet. Ça me donne l'impression d'un exercice universitaire. Soit t'en dis trop, soit c'est laconique. J'ai l'impression d'être renvoyée à l'école. Le fait d'avoir à les retoucher deux, trois, quatre fois, tu te dis mince... Alors Arnaud est quelqu'un de pertinent, donc il te pousse à aller rechercher, approfondir, mais... Et parfois les choses qui me semblent les plus importantes, on me dit, ah non, tu vas pas parler de ça... Et j'ai vraiment l'impression d'en faire beaucoup.

Et c'est des éléments dont il revient rarement quelque chose en plus... Tu lances une fusée et... ça revient jamais. Parfois t'écris un truc et ça part même pas. Ça demande du temps, de la réflexion, et puis tu demandes un arbitrage et ça redescend pas. Et ça, c'est quand même dommage. Berson le faisait de temps en temps, tu recevais un retour disant, je suis d'accord avec les propositions de cette note... au moins, c'était intéressant. Mais sinon, tu te demandes quand même à quoi ça sert de peser chaque mot, de préparer des éléments de langage, tu sais pas s'ils sont repris.

LL : Il y a beaucoup de choses dans ce que tu dis. Il y a un problème d'usage : la note pour quelle utilité, et du coup, à quel moment ? Et par essence, c'est un outil qui est censé servir à créer du lien, entre le technique et le politique en particulier, donc c'est sans doute pas logique que tu te sentes seule, face à son élaboration. Mais tu es forcément obligée, de te mettre d'accord.

VP : C'est ça, pour moi c'est la copie blanche, et quand on me dit, c'est pas assez, j'ai envie de dire, bah oui, mais faudrait plus la faire ensemble...

LL : Pour finir, si tu devais donner les principales qualités, compétences d'un chef de projet, que dirais-tu ?

VP : Diplomate, organisé, rigoureux, exigeant, communicant, pragmatique...

Diplomate, parce que capable de fédérer, d'écouter, d'arbitrer, arriver à faire en sorte que les gens discutent entre eux, s'écoulent, de gérer les points durs. De prévenir les situations de blocage, de ne pas arriver sur des situations irréversibles ou de blocage où les gens ne peuvent plus avancer sans perdre leur crédibilité.

Rigoureux, parce que si tu dois tenir des objectifs et des plannings, tu dois te mettre des bornes et de jalons, et t'assurer que tu les tiens.

Pragmatique parce qu'il faut garder la notion du concret, pas être ésotérique, rester proche de ton projet pour pas te faire déborder et pas partir dans des culs de sac.

Communicant, c'est sans doute la dimension marketing en moi qui parle, mais il faut faire vivre le projet, en parler, montrer aux gens qu'il avance, qu'il est pas caché dans un coin, et que seuls les sachants ont le droit d'y participer, mais au contraire, que c'est quelque chose de transparent, qui vit, dont ils sont partie-prenante.

Exigeant, pour simplement avoir quelque chose de qualité au final.

LL : Dans le côté diplomate, ça passe par quoi dans ton quotidien.

VP : C'est l'attitude, c'est écouter les gens, reformuler les choses pour être sûr qu'on s'est bien compris, surveiller les temps de parole, la donner à ceux qui ne l'ont pas prise. Assurer une certaine bienveillance...

LL : Très bien, merci !